This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 059 457 861

Die

Schweizerische Demokratie

in

ihrer Fortentwicklung.

Von

Dr. J. Dubs.

Zürich.
Orell, Füßli und Comp.
1868.

HD
HARVARD
Digitized by Google

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Digitized by Google

Switzerland
196

Die

Schweizerische Demokratie

in

ihrer Fortentwicklung.

Von

Dr. J. Dubs.

Zürich.
Orell, Füßli und Comp.
1868.

SWITZERL
964
DUB
Digitized by Google

FORTY
D

MAY 12 1921

Digitized by Google

I.

Im Jahr 1830 wurde auch in denjenigen Kantonen der Schweiz, welche bisher unter aristokratischen Verfassungen gelebt hatten, die Volksherrschaft (Demokratie) eingeführt unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Volkssouveränität. Man pflog damals in allen jenen Kantonen lebhafte Erörterungen über die Wahrheit und Güte des neuen Prinzips, welche überall dazu führten, daß man zwar dasselbe als Lehre (Doktrin) unbedingt anerkannte, es jedoch in der Ausführung mäßigte und für den Uebergang manche Einrichtung beibehielt, welche mehr der alten Staatsform angehörte.

Die Bundesverfassung von 1848 sanktionirte dieses Staatsprinzip und machte es zur Grundbedingung eidgenössischer Garantie der Kantonsverfassungen. In Art. 6 bestimmte sie ausdrücklich:

„Der Bund übernimmt diese Gewährleistung (der Kantonsverfassungen), insofern

b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen — repräsentativen oder demokratischen — Formen sichern (vergleiche dazu noch Art. 4 der B.Verf. über Abschaffung aller Vorrechte);

c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt."

Auch für die eidgenössischen Verhältnisse stellte die Bundesverfassung die gleichen Grundsätze auf, soweit dieselben nicht durch ein zweites Verhältniß, das der Gleichberechtigung der verbündeten Staaten, einige selbstverständliche Modifikationen erleiden mußten.

Unter diesen Umständen ist die Volksherrschaft eine für die Schweiz fest gegebene Sache und es hat keinen praktischen Zweck mehr, dermalen weiter darüber zu diskutiren.

Digitized by Google

Es kann sich somit fortan nur darum handeln, an dem aufgestellten Grundsatz fortzubauen und ihn zu einer möglichst vollen und reinen Entwicklung zu bringen. Es wäre irrig, wenn man glaubte, jener Grundsatz wäre durch seine bloße Annahme zur Ruhe gekommen. Die großen politischen Prinzipien gleichen einigermaßen unsern Gletschern. Hell über das weite Land hinleuchtend, macht das eisgekrönte Gebirge den Eindruck einer erstarrten Welt; es quillt jedoch in reichen, frischen Strömen ewiges Leben daraus hernieder. So ist auch das Prinzip der Volkssouveränität nicht ein zur Ruhe gekommener Grundsatz, der bloß noch leuchtet; sondern es entfließen ihm beständig neue Konsequenzen, welche jede Zeit frisch erfassen und weiter fortführen muß.

Haben wir nämlich nach fast 40jährigem Bestehen des Grundsatzes über die Nothwendigkeit desselben auch nicht mehr zu diskutiren, so ist die Frage über die Mittel und Wege, auf welchen die Volksherrschaft weiter zu entwickeln sei, zum Gegenstande einer um so lebhaftern Diskussion geworden. Diese Frage ist keineswegs neu; sie spielte seit dem Jahre 1830 ihre Rolle in jeder politischen Bewegung und that im Einzelnen auch manchen Schritt vorwärts. Durch die letzte Bundesrevision hat sie indeß einen etwas stärkern Anstoß erhalten, und durch die gegenwärtige Bewegung in Zürich ist sie so in den Vordergrund der politischen Bühne getreten, daß man ohne Weiteres von ihr sagen kann, sie beherrsche dermalen die innere Politik der Schweiz. Für den Weiterblickenden ist es schon jetzt eine nahezu ausgemachte Sache, daß sie ihren Kreislauf in einer Reihe von Kantonen machen und mit einer entsprechenden Umgestaltung unserer Bundesverhältnisse abschließen wird.

Bei dieser Sachlage ist es für Jedermann deutlich, daß man sich auf diesem Gebiete neu orientiren muß. Die Frage ist in ein Stadium vorgeschritten, wo sie einer grundsätzlichen Lösung bedürftig ist; es ist dabei nicht bloß ein Kanton und eine Partei interessirt, sondern es handelt sich um ein allgemein vaterländisches Interesse. Daß in diesem Augenblick die Frage einen gewissen Parteicharakter angenommen hat, ist dabei nicht wesentlich und soll höchstens zu deren schärferer Prüfung ermuntern, damit sich unter dieser Decke nicht falsche Lehren einnisten. Die Parteien, ihre Herrschaft und ihre Stellungen wechseln ja bei uns so außerordentlich

Digitized by Google

schnell, daß schon nach ein paar Jahren Andere zu ernten pflegen, was in der Gegenwart gesäet wird. Wir haben alle insgesammt das gleiche Interesse am Siege der Wahrheit, die wohl augenblickliche Wunden schlägt, aber stets gleichzeitig heilenden Balsam in dieselben gießt.

Wir haben aber durch eine gründliche Bearbeitung und Lösung der Frage des Ausbaues der Demokratie auch noch eine höhere, man darf wohl sagen weltgeschichtliche Mission zu erfüllen. Uns kommt der Grundsatz der Volkssouveränität wie eine selbstverständliche Sache vor, und doch sind wir in Europa der einzige Staat, welcher ihn noch anerkennt. Wir müssen entweder über das große Weltmeer oder in eine vergangene Schattenwelt wandern, um Anhänger unseres Staatsprinzipes zu finden. Inmitten Europa's gelegen trennt uns von ihm unser politischer Glaube, und noch eigenthümlicher als unsere Berge muthen den fremden Wanderer unsere staatlichen Einrichtungen an.

Damit hat uns aber auch die Vorsehung unsere Aufgabe mit klarer Hand vorgezeichnet. Sie gab uns diese Eigenthümlichkeit nicht, daß wir sie auslöschen, sondern daß wir sie zu voller Entwicklung bringen. Die Selbstregierung des Volkes auf Grundlage der Gleichberechtigung Aller (ohne die Zuthat der Sklaverei eines Theils der Bevölkerung, welche der Demokratie der alten und der neuen Welt als wüster Fleck anklebte) zu verwirklichen, ist eine Aufgabe, die nicht nur politisch bedeutungsvoll, sondern zugleich auch menschlich schön genannt zu werden verdient. Legen wir mit freiem Geiste die Hand an's Werk!

II.

Im Staatsleben gibt es wie im Privatleben zwei verschiedene Arten, seine Geschäfte zu besorgen: man verrichtet sie entweder in eigener Person oder man überträgt sie Dritten (Repräsentanten).

Diese zwei Arten der Geschäftsbesorgung haben aber verschiedenartige Konsequenzen. Wenn Jemand seine Angelegenheiten selbst besorgt, so mag er es damit halten, wie er will; denn mag es gut

Digitized by Google

oder schlecht gehen, immer fallen die Konsequenzen und die Verantwortlichkeit auf ihn selbst. Schlechte Besorgung eigner Geschäfte mag er vor Gott und seinem Gewissen verantworten, einen weltlichen Richter, der ihn dafür verantwortlich machen könnte, gibt es nicht. Dieß gilt im Staatsleben ganz so wie im Privatleben: der Souverän ist der Natur der Sache nach unverantwortlich.

Anders gestaltet sich die Sache, wenn man die Besorgung der Geschäfte Dritten übertragen muß. Da diese Dritten für ihre Geschäftsbesorgung verantwortlich sind, so verlangen sie billig auch ein gewisses Maß von Selbstständigkeit und Unabhängigkeit in der Wahl der zu dem vorgesetzten Zwecke in Anwendung zu bringenden Mittel. Will der Auftraggeber ihnen diese Unabhängigkeit nicht gewähren, so schädigt er sich damit nur selbst und er begeht auch, aus höhern menschlichen Gesichtspunkten betrachtet, den Fehler, daß er Menschen zu bloßen Maschinen herabwürdigt. Allein wenn hinwieder die Beauftragten diese Unabhängigkeit dem Auftraggeber oder Souverän gegenüber geltend machen, so ist der Herr in Gefahr, darüber sein Herrscherrecht zu verlieren.

Es hat darum zu allen Zeiten als eine der schwierigsten Aufgaben der Politik gegolten, diese beiden scheinbar einander widersprechenden Interessen der Unabhängigkeit des Souveräns und der gleichzeitigen Unabhängigkeit seiner Repräsentanten zu vermitteln, und es ist die Hauptaufgabe der Staatsverfassungen, die hiefür maßgebenden Grundsätze für jeden Staat aufzustellen.

Damit ist denn auch unsere diesmalige Aufgabe gezeichnet. Wir werden zu untersuchen haben, welches die Stellung des Souveräns zur Verfassung, zu den Staatsgewalten und den von ihnen ausgegangenen Staatsakten im Einzelnen sein solle, und wir werden nur diejenigen Resultate der Untersuchung als richtige bezeichnen können, welche der Unabhängigkeit des Souveräns nicht zu nahe treten und doch gleichzeitig die Unabhängigkeit seiner Behörden und Beamten nicht vernichten. Diese beiden Normen werden uns gewissermaßen als Leitstern in Nord und Süd dienen, um uns immer richtig zu orientiren.

Digitized by Google

III.

Beginnen wir mit dem Verhältniß des Souveräns zur Verfassung. Dieses bietet bei uns keine besonders großen Schwierigkeiten; denn wir kennen die Konflikte nicht, welche so oft andere Staaten erschüttern, wenn der Wille des Volks oder des Fürsten mit den Vorschriften der Verfassung in Widerspruch geräth. Wir haben weder die Zweiheit von Fürst und Volk, weil unser Volk selbst der Fürst (Souverän) ist, noch den Gegensatz von Verfassung und Volkswillen, weil durch die Möglichkeit jederzeitiger Revision der Verfassung der Volkswille eine anstößige Verfassungsbestimmung umbilden und sich in dieser ganz gesetzlichen Art zur Geltung bringen kann.

Es war auch bei uns nicht immer so. Im Jahre 1830 und ebenso im Jahre 1848 stellten eine größere Zahl der Verfassungen den Grundsatz ihrer Unveränderlichkeit für eine Anzahl von Jahren auf; andere legten das Recht zur Verfassungsänderung nur in die Hand der gesetzgebenden Behörde, ohne dem Volke selbst eine bezügliche Initiative zu gestatten; dritte enthielten noch andere erschwerende Bestimmungen. Dieß veranlaßte die Periode der sogenannten Putsche, und man war damals dazu gelangt, das Putschsystem in Theorie zu bringen, indem man dem lebendigen ungeschriebenen Volkswillen den Vorzug zuerkannte vor dem in Papier verwandelten einer vergangenen Zeit.

Die Bundesverfassung von 1848 schützte noch einigermaßen diese ältern Beschränkungen, indem sie zwar in Art. 6 als Regel für die Zukunft aufstellte, daß die Verfassungen der Kantone die eidgenössische Garantie nur erhalten, insofern sie revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt, in Art. 4 der Uebergangsbestimmungen aber erklärte, daß diese Bestimmung auf die schon in Kraft bestehenden Verfassungen der Kantone keine Anwendung finde. Man erinnert sich, wie dieses Verhältniß im Kanton Freiburg schließlich noch zu einem permanenten Konflikt zwischen Regierung und Volksmehrheit Anlaß gab. Seit der Zeit sind aber alle Kantonsverfassungen unter die Regel des Art. 6 gefallen und es hat sich damit die Periode der revolutionären Bewegungen von selbst geschlossen.

Digitized by Google

Mit einem Revisionsrecht, das jeden Augenblick geltend gemacht werden kann und das gewöhnlich auch noch mit einem leichten Zugange (Volksabstimmung schon auf Verlangen eines größern Bruchtheils) versehen ist, verbunden mit dem Rechte souveränen Entscheides über die Vorlagen, welches ebenfalls durch Art. 6 der Bundesverfassung gesichert ist, bleibt dem Volke zur Verwirklichung seines Souveränitätsrechtes gegenüber der Verfassung wenig zu wünschen übrig. Folgende Punkte dürften immerhin etwa noch einer weitern Erwägung würdig sein:

Erstlich kennen eine Anzahl von Kantonsverfassungen nur die Totalrevision. Dieß beschränkt die Geltendmachung des Volkswillens. Das Volk kann wünschen, einzelne Bestimmungen einer Verfassung zu ändern, ohne das Ganze in Frage zu stellen; aber es wird vielleicht, weil es nur zu Letzterm die Wahl hat, genöthigt, auf sein Verlangen der erstern Art momentan zu verzichten. Statt daß einzelne Beschwerdepunkte sich mit jeder Einzelnrevision leicht erledigen ließen, häuft sich dann der Stoff an und endigt zuletzt mit einer großen Krisis. Das Volk sollte daher auch das Recht zu bloßer Partialrevision haben. Das aargauische Verfassungsgesetz vom 4. Mai 1863 hat über dieses Verhältniß die sorgfältigsten Bestimmungen.

Diesem Recht entsprechend sollte das Volk ferner bei Annahme einer Verfassung, auch bei einer Totalrevision, statt der Annahme oder Verwerfung en bloc die punktweise Abstimmung über die wesentlichen Veränderungen zu verlangen berechtigt sein. Die Freiheit des Volkes ist nur bei der punktweisen Abstimmung gewahrt; denn wenn das Volk bei der Abstimmung en bloc Dinge in den Kauf nehmen muß, die es im Grunde nicht will, so ist das eben eine Beschränkung seines freien Selbstbestimmungsrechtes. In den parlamentarischen Verhandlungen steht jedem Mitgliede frei, Trennung einer kompleren Frage zu verlangen; man betrachtet dieß als eine der Hauptbedingungen der Freiheit der Abstimmung. Warum sollte dieses Recht dem Volke vorenthalten werden, wenn eine Anzahl von Bürgern es verlangt? Es scheint uns dieß ein Punkt von um so größerer Bedeutung zu sein, als die politische Strategik sich in neuerer Zeit vorzugsweise auf dieses Feld geworfen hat. Um die Annahme anstößiger Punkte zu sichern, hat man nämlich

Digitized by Google

angefangen, dieſelben mit andern zu verkuppeln, und ſo durch ſyſtematiſche Verbindung der Minderheiten eine künſtliche Mehrheit zu bilden. So iſt z. B. der oft genannte Berner „Märit“ entſtanden, indem man dem Seeland und Oberaargau die Zehnten ſchenkte, dem Emmenthal die Armenlaſt abnahm, dem Oberland eine Hypothekarkaſſe mit billigen Amortiſationsbedingungen gewährte und dem Jura ſeine Eigenthümlichkeiten zuſicherte. Bei einzelner Abſtimmung wäre vielleicht jeder dieſer Punkte verworfen worden, während bei einer Geſammtabſtimmung jeder Landestheil für das Ganze ſtimmte, weil er ſeinen beſondern Theil zu haben wünſchte. Aber es tritt auch der umgekehrte Fall ein. Es ergäbe ſich bei getrennter Abſtimmung für jede Einzelnheit eine Volksmehrheit, während die einzelnen Minderheiten ſummirt eine Verwerfung des Ganzen zu Tage fördern. So ging es Anfangs der Fünfzigerjahre bei der dreijährigen Verfaſſungsreviſion im Aargau, aus der man ſchließlich bloß dadurch herauskam, daß man das Syſtem der punkt- oder kapitelweiſen Abſtimmung annahm. Man kann alſo gegenwärtig mit gewiſſen parlamentariſchen Kunſtgriffen eine Minderheit in eine Mehrheit und die Mehrheit in eine Minderheit verwandeln. Es iſt freilich nicht viel damit gewonnen; denn dieſe Siege werden in der Folge zu einer Quelle neuer Streitigkeiten. Jedenfalls aber wird der Wille des Volks künſtlich in ſein Gegentheil verkehrt, was in einer Demokratie doppelt ungehörig iſt. Zu helfen iſt einfach dadurch, daß man dem Volke entweder von vornherein punktweiſe Abſtimmung vorſchlägt, oder jedenfalls einer Anzahl von Bürgern das Recht gibt, über einzelne beſtimmt zu bezeichnende Punkte getrennte Abſtimmung zu verlangen.

Was die Behörden anbetrifft, welche die Verfaſſungsreviſionen vorzunehmen haben, ſo hat man ſich früher viel darüber geſtritten, ob die Reviſionen durch die Großen Räthe oder durch Räthe mit einem bezüglichen Spezialmandat (Verfaſſungsräthe) vorzunehmen ſeien. Die Bundesverfaſſung von 1848 hat in dieſer Beziehung ein Syſtem aufgeſtellt, welches ſich wohl mit der Zeit ziemlich allgemein einbürgern wird. Sie ſcheidet zwiſchen einer Verfaſſungsreviſion, welche auf dem ordentlichen Wege der Bundesgeſetzgebung, das heißt auf einen Beſchluß der Bundesverſammlung hin, vorgenommen wird, und einer ſolchen, welche auf Verlangen bloß

Digitized by Google

eines der Räthe oder von 50,000 Bürgern stattfinden soll. Im erstern Falle ist die Revisionsberathung Sache der bisherigen ordentlichen Behörden. Im zweiten Falle aber wird, wenn die Mehrheit des Volkes die Revision beschließt, zwar kein Verfassungsrath ernannt, wohl aber sind beide Räthe (National- und Ständerath) neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen.

Dieses System gewährt den Vortheil, daß es von vornherein bestimmt, es sollen in Fällen, wo die Räthe sich nicht mehr einigen können oder die Initiative in andere Hände übergegangen ist, neue Behörden eintreten. Es hat in der That bei dieser Sachlage keinen Sinn mehr, das Volk in Anfrage zu setzen, ob es die Revision den alten oder neuen Behörden übertragen wolle, denn es wird das Volk wohl jedesmal für neue Behörden entscheiden. Sobald das Volk die Initiative zur Hand nimmt, beweist es damit schon deutlich genug, daß es in die bestehenden Behörden nicht mehr das nöthige Vertrauen setzt. Dieß System der Bundesverfassung hat aber noch den zweiten Vortheil, daß es das Nebeneinanderbestehen von gesetzgebendem Rath und Verfassungsrath vermeidet, welches ganz sinnlos und schädlich ist, und daß es den verfassunggebenden Räthen die Möglichkeit eröffnet, ihr neues Werk auch noch in's Leben einzuführen, während die Verfassungsräthe nach Beendigung ihres Mandats abtreten und das kaum geborne Kind fremden Händen zur Auferziehung überlassen müssen.

Ueber die Verfassungsrevisionen im Allgemeinen ist schließlich noch zu bemerken, daß sie in der Schweiz nur darum so häufig sind, weil sie oft bloß als Mittel zu andern Zwecken dienen. Wenn man einen Regierungs- oder Systemwechsel wünscht, so glaubt man theils aus Pruderie, um nicht der Sesseljägerei beschuldigt zu werden, theils aus Mangel an konstitutionellen Mitteln, einer Regierung oder einem Großen Rathe auf andere Weise beizukommen, Zuflucht zur Verfassungsrevision nehmen zu müssen. Die Verfassung selbst spielt dabei nur die Rolle der leidenden Unschuld.

Das System ist indeß schlecht und kommt allmälig auch in verdienten Mißkredit. Es hat keinen Sinn, ein Haus abzutragen oder in seinen Grundfesten zu erschüttern, wenn man mit einer bloßen Aufkündung an den Miether das gleiche Ziel erreichen kann. Wir müssen die Möglichkeit eröffnen, ein System zu wechseln, ohne

Digitized by Google

die Verfassung anzutasten. Dann wird man dazu gelangen, diese über die Parteien zu stellen, wohin sie eigentlich auch gehört, und ihr die Verehrung und Liebe aller Parteien zu sichern. Wir haben uns daran gewöhnt, unsere Verfassungen allzusehr nur in unsere Köpfe zu plaziren, wo man allerdings sich ziemlich leicht ein- und auslogiren kann. Aber der Kopf ist ein unruhiges Gehäuse, wo eine Spekulation die andere jagt, und wir werden, ohne es zu merken, von diesem spekulirenden Kerl im Kreise herumgeführt. Wenn wir wollen, daß unsere Verfassungen Wurzeln schlagen, so müssen wir sie aus dem Kopfe in's Herz und Gemüth des Volkes versetzen; sie müssen, um uns eines bezeichnenden französischen Ausdrucks zu bedienen, vom Volke par cœur gekannt sein. Man wird sie dann vielleicht etwas weniger oft revidiren, aber dafür um so besser kennen und lieben.

IV.

Nach der Verfassung ist das Wichtigste im Staate die Gesetzgebung. Diese setzt die Verfassung erst in den Stand, das Staatsleben zu beherrschen, indem sie deren Grundsätze in's Leben einführt und demselben im Einzelnen anpaßt.

Gerade dadurch entsteht aber auch die Gefahr, daß die Verfassung von der Gesetzgebung übel verstanden oder durch mangelhafte Ausführung ihr Wille in's Gegentheil versetzt werden, sowie daß die Gesetzgebung mit dem lebendigen Volkswillen, diesem Urgrund aller Staatseinrichtungen, in Widerspruch gerathen kann.

Dieser Widerspruch kann in zweifacher Form zur Erscheinung kommen, entweder als Unzufriedenheit des Volks über einzelne gesetzgeberische Akte, oder als allgemeines Mißtrauen gegen den gesetzgebenden Körper.

Um Widersprüche dieser beiden Arten zu beseitigen, hat man in allen Staaten zu gewissen Hülfsmitteln Zuflucht genommen, welche entweder den Widerspruch ganz aufheben, oder ihn doch mildern sollen. Wir werden uns auf die Besprechung der in der Schweiz üblichen Aushülfsmittel und der zu diesem Zwecke neu gemachten Vorschläge beschränken.

Digitized by Google

Wir beginnen mit Untersuchung der Frage, welches die Stellung des souveränen Volkes zu den einzelnen Akten der Gesetzgebung sein soll? Darf man verlangen, daß das Volk sich mit der Bestellung des gesetzgebenden Körpers zu begnügen habe und diesem, nachdem er konstituirt ist, nur noch mit dem Petitionsrechte sich nahen dürfe?

Es genügt, diese Frage gestellt zu haben, um über deren Beantwortung im Klaren zu sein. Der Souverän befindet sich in bloßem Genuß jener Rechte offenbar nicht in der richtigen Stellung. Wenn das Volk sich den Beschlüssen des Rathes nur zu unterwerfen hat, so steht es in That und Wahrheit unter seinem Rathe. Eine solche Souveränität ist daher eine bloße Scheinsouveränität, die nur zeitweise als grollende Elementarkraft mit einigen Verwüstungen das unterdrückte Herrscherrecht bethätigt. Wir haben die entgegengesetzte Anschauung aus den alten aristokratischen Verfassungen mit herübergenommen, wo sie ganz am Platze war. In der aristokratischen Verfassung war der Rath nicht ein Volksausschuß, sondern er war selbst der Inhaber der Souveränität, welche eben in der Hand engerer städtischer oder Familienkreise lag. Der Rath entschied daher damals als Souverän. Was für jene Verhältnisse richtig war, ist es aber für unsere fundamental veränderten Verhältnisse keineswegs mehr. Wollen wir die Volksherrschaft zur Wahrheit machen, so können wir dem Souverän nicht jede Aktion gegenüber der Gesetzgebung versagen, sondern wir müssen ihm möglich machen, sein Herrscherrecht jeder Zeit und auf jedem Punkte, wo er es für passend erachtet, auszuüben.

Man wirft ein, das Volk könne ja für den Fall, als ihm einzelne gesetzgeberische Akte nicht gefallen, seine Herrschaft auf andere Weise zur Geltung bringen, entweder durch eine Verfassungsrevision oder durch eine Abberufung des Großen Rathes, zu welcher ihm das Recht eingeräumt werden möge. Auf letztern Punkt werden wir in der Folge noch spezieller zu sprechen kommen. Hier genügt es zu bemerken, daß man mit dieser Verweisung auf solche Umwege das Volk nöthigt, entweder über die Leiche des Großen Rathes oder aber über diejenige der Verfassung hinwegzuschreiten, um seinen Willen gegenüber einem einzelnen Akte der Gesetzgebung zur Geltung zu bringen. Daß sich solches vor dem gesunden Menschen-

Digitized by Google

verstand nicht verantworten läßt, bedarf wohl keines weitern Nachweises. Will man die Herrschaft des Volks auch gegenüber der Gesetzgebung festhalten und sichern, so muß man nothwendig dem Volk einen freien Zugang zu jedem einzelnen Akte derselben gewähren.

Besprechen wir nun die verschiedenen Formen, welche zu diesem Zwecke vorgeschlagen werden, wie namentlich Initiative, Referendum, Veto, Landsgemeinde.

V.

Eine gesetzgebende Behörde kann auf dreierlei Art in Bewegung gesetzt werden, entweder erstlich durch eine Mittheilung der Regierung, oder durch eine Anregung aus der eigenen Mitte (Motion), oder durch ein von Außen kommendes Verlangen (Petition). Eine vierte Art des Anstoßes kann es der Natur der Sache nach nicht geben. In unfreien Staaten pflegt auch das Recht zu Stellung von Motionen und zur Entgegennahme von Petitionen beschränkt zu sein, während wir bei uns das Petitionsrecht in Art. 47 der Bundesverfassung ausdrücklich gewährleistet haben. Bei uns besteht vielen Orts die löbliche Sitte, bei jedem Gesetze oder Beschlusse im Eingang zu sagen, auf welche Art die Anregung dazu gegeben worden sei, mit der Formel: „nach Einsicht einer Botschaft der Regierung", oder „in Folge einer Motion", oder „nach Kenntnißnahme einer Petition", so daß man die Entstehungsgeschichte am Kopf des Beschlusses eingetragen findet; im alten Rom ging man darin bekanntlich noch weiter, indem man die Gesetze nach den Namen ihrer Urheber benannte.

Die gesetzgebenden Körper besitzen natürlicher Weise das Recht, jeder dieser drei Arten von Anregungen Folge zu geben oder nicht. Es versteht sich dieß so sehr von selbst, daß es keiner weitern Begründung bedarf. Man kann vernünftiger Weise einen Staatskörper nicht verantwortlich erklären, ohne ihm die Freiheit seiner Entschließungen zu belassen.

Was ist nun der Inhalt des sogenannten Initiativrechtes? In dem Revisionsprogramm von Zürich ist darüber Folgendes gesagt: „Wir wollen das Initiativrecht, wornach 5000 Bürger eine

Digitized by Google

Gesetzesvorlage machen können, und der Große Rath alsdann gehalten ist, sie in Erwägung zu ziehen." Wir müssen gestehen, daß wir nach dieser Definition ganz im Unklaren darüber sind, in welchen Punkten sich dieses Initiativrecht von dem Petitionsrechte unterscheide, da die Großen Räthe auch die einfachste Petition gleichmäßig in Erwägung zu ziehen gehalten sind. Wenn durch Ausübung dieses Rechts die Freiheit der Entschließung eines Großen Rathes indeß nicht beeinträchtigt werden soll, so schiene uns das neu verlangte Recht zwar unnöthig, aber auch unschädlich zu sein.

Es hat uns freilich schon scheinen wollen, es liege wenigstens in einzelnen Köpfen dem Begehren des Initiativrechtes ein anderer Gedanke zu Grunde, der sich aber scheue, klar hervorzutreten. Man wolle nämlich sagen, wenn 5000 Bürger etwas begehren, so dürfe der Große Rath über ein solches Begehren nicht mehr zur einfachen Tagesordnung schreiten, sondern er müsse demselben in eint oder anderer Weise eine gewisse Berücksichtigung zu Theil werden lassen. Das wäre nun allerdings ein verkehrter Gedanke. Die Großen Räthe haben ohnehin Neigung, Begehren einer größern Zahl von Bürgern, wenn immer thunlich, Berücksichtigung zu Theil werden zu lassen, wie solches bei Körperschaften, die aus dem Volke hervorgegangen sind, natürlich ist. Es ist daher kein Bedürfniß vorhanden, einen natürlichen Hang noch künstlich zu verstärken. Auf der andern Seite ist denn doch keinem Staate mit einem Rathe gedient, der sich jedem populären Luftzug beugen muß und der die Unabhängigkeit seines Urtheils nicht einmal bewahren darf. Verkehrt wäre der Gedanke auch noch darum, weil damit einer Minderheit ermöglicht würde, der Mehrheit das Gesetz zu machen.

Es läßt sich indeß auch noch denken, daß in obiger Definition des Revisionsprogramms der eigentliche Gedanke nicht zu voller Klarheit gekommen und daß eigentlich eine Kombination von Initiative und Referendum beabsichtigt worden sei. Wir werden diesen Gedanken in der Folge noch besprechen, nachdem wir zuerst das Referendum näher untersucht haben. Als isolirtes Institut wäre dieses Initiativrecht jedenfalls keine Sache von Werth; als ein Stück eines höhern Ganzen aber kann es allerdings Werth bekommen.

Digitized by Google

VI.

Das Referendum ist, um uns der, wenn auch etwas ungenauen, kurzen Ausdrucksweise des Zürcher Revisionsprogramms zu bedienen, „das Recht der Gemeinden, über die Gesetze abzustimmen". Zu diesem Behuf wird also jedes Gesetz unmittelbar nach seinem Erlaß von Seiten des gesetzgebenden Rathes den Gemeinden vorgelegt, damit sie mit Ja oder Nein darüber entscheiden, dasselbe ratifiziren oder verwerfen. Das bei dieser Abstimmung sich ergebende Resultat ist sodann maßgebend.

An der Hand der Erfahrung läßt sich dieß neu vorgeschlagene Institut noch nicht beurtheilen. Es existirte bis jetzt nur in zwei Kantonen, in Wallis und Graubünden. In Wallis wurde es aber unter Zustimmung beider Parteien im Jahre 1848 abgeschafft und man redet ihm dort noch jetzt nichts Gutes nach. In Graubünden besteht es noch. Indessen erfreute es sich nicht immer solcher Gunst wie heut zu Tage. Wir erinnern uns eines dießfälligen Gesprächs mit einem Graubündnerischen Staatsmann aus dem Ende der Vierzigerjahre. „Das Referendum," sagte er, „hat unser Land verwüstet. Der Reichthum unsers Berglandes liegt in seinen Wäldern; sie sind fort und können nicht mehr nachgepflanzt werden, weil der Boden ihrer frühern Standorte verwittert ist und Rüfenen, Geröllhalden oder kahle Felsen an deren Stelle getreten sind. Aber auch wo noch nachgepflanzt werden könnte, gedeiht der Wald nicht, weil er durch Ziegen und Schafe zerstört wird. Mit dem Referendum ist es unmöglich, zu einem ordentlichen Forstgesetz zu gelangen. Was wir gemacht haben, mußte auf dem Wege der Verordnungen eingeschmuggelt werden. Unsere einzige Hoffnung ist, daß der Bund einmal das Gebirgsforstwesen ordne!" Aehnliches liest man auch gegenwärtig in Bündnerischen Blättern und es wird dort verlangt, daß man das Referendum den Gemeinden entziehe und es durch größere Lands- oder Thalgemeinden ausüben lasse. Etwas verschieden von diesen Landesstimmen lauten freilich andere, namentlich solche, die außerhalb Graubündens sich über dessen Institutionen hören lassen. Dieser interessante Kanton hat nämlich das Eigenthümliche, daß er neben andern guten Dingen

Digitized by Google

auch vortreffliche Poeten und Publiziſten hervorbringt, denen das Verdienſt nicht verſagt werden kann, daß hauptſächlich ſie das Referendum in Kurs und Gunſt zu bringen gewußt haben.

In der That hat dasſelbe etwas ſehr Beſtechendes; es ſcheint die Volksherrſchaft zur höchſten Vollkommenheit zu bringen. Deſſen ungeachtet ſind wir nach einer wiederholten und ſehr reiflichen Prüfung des Gegenſtandes — und zwar wohlbemerkt vom demokratiſchen Standpunkte aus — zu abweichenden Anſichten gelangt, und wir wollen dem Leſer, ohne ihn mit einer vollſtändigen Darlegung der gemachten Unterſuchungen zu ermüden, die Hauptreſultate in aller Kürze vorlegen.

Ein erſter Vorwurf, den wir dem Referendum zu machen haben, iſt der, daß es die Herrſchaft des Volks über die Geſetzgebung nur ſehr unvollkommen verwirklicht, ja theilweiſe geradezu verkümmert.

Dieſer Vorwurf mag ſehr ſeltſam erſcheinen; er iſt aber nichts deſto weniger wahr. Man verlangt nämlich beim Referendum unmittelbar nach Erlaß eines Geſetzes dem Volke ein kategoriſches Urtheil über daſſelbe mit Ja oder Nein ab. Das Volk kann nun in einzelnen Fällen allerdings geneigt ſein, ſich in ſolcher abſchließenden Weiſe auszuſprechen; allein in den meiſten Fällen wird es dazu gar keine beſondere Neigung verſpüren. Man überſieht, daß es zwiſchen Ja und Nein für alle beſonnenen Leute ſtets auch noch ein Drittes gibt, das Abwarten und den proviſoriſchen praktiſchen Verſuch. Die Volksweisheit ſagt: „Probiren geht über Studiren!“ Mit welchem Grunde will man dem Volke die Möglichkeit entziehen, dieſen vernünftigſten aller Wege in allen nicht ganz ausgemachten Sachen einzuſchlagen? Und warum ihm unmöglich machen, einen ſolchen Verſuch unter Verantwortlichkeit des Rathes anzuſtellen und ſein eigenes Urtheil auf die Ergebniſſe der Erfahrung vorzubehalten?

Wenn man deßhalb ein wahres Referendum will, ſo muß man nach Erlaß eines Geſetzes das Volk fragen: Wollt Ihr über das Geſetz entſcheiden oder wollt Ihr es probiren? Und erſt nachdem das Volk die erſte Frage bejaht hätte, dürfte man dann weiter fragen: Wollt Ihr es annehmen oder verwerfen? Man darf aber auch, um nicht gar zu viel zu fragen, feſtſetzen, es ſolle jedes Geſetz in Kraft treten, wenn das Volk nicht Abſtimmung verlangt.

Digitized by Google

Es ist im größten Interesse des Volkes selbst, wenn so verfahren wird; denn wenn in der Folge ein zugelassenes Gesetz sich nicht gut bewährt, so ist das Volk durch sein zustimmendes Votum nicht kompromittirt und es ist ihm deßhalb die Verbesserung nicht erschwert, weil sie nicht mit einem Widerruf des frühern Votums verbunden werden muß.

Der logische Schnitzer, dessen man sich schuldig macht, wenn man einen sofortigen kategorischen Entscheid vom Volke verlangt, beruht zugleich auf einem psychologischen Irrthum. Männer, deren geistiges Auffassungs- und Urtheilsvermögen von der Natur begünstigt oder durch besondere Bildung erhöht worden ist, welche also keine Schwierigkeit haben, sich im geistigen Stoffe zu bewegen und mittelst eines raschen Denkprozesses ihre Ueberzeugungen zu bilden, geben sich gar zu leicht dem Irrthum hin, es sei dieß auch der Weg, auf welchem sich die Ueberzeugungen des Volkes bilden. Das ist aber nicht so und zwar zum größten Glück der Menschheit. Der Lehrmeister des Volkes ist nicht die Theorie, sondern die Erfahrung. Die Theorie muß nun freilich vorausgehen und den Stoff liefern, an welchem man die Erfahrung macht. Dann geht diese aber ihre eigenen, entgegengesetzten Wege. Wenn im Denkprozeß verschiedene Elemente verbunden und zu einer höhern Einheit entwickelt werden, so wickelt umgekehrt die Erfahrung die verschiedenen Elemente auseinander, prüft in allen Einzelnheiten mit kritischem Auge, findet dabei zwar manche übersehene Wahrheit und Schönheit, aber auch manche unverdauliche Unwahrheit in vermeintlich schönen Theorien. So spricht sie, am Ende ihres eigenthümlichen Prozesses angelangt, ein vollbewußtes Nein gegenüber den brillantesten Ideen und verkündet dagegen in mächtigem Chore von allen Dächern als wahr und wohlbewährt, was als Einzelngedanke sich zuerst furchtsam kaum in engsten Kreisen zu äußern wagte.

Aus dieser Erkenntniß hervorgehend sind die Staaten dazu gekommen, Räthe aufzustellen, welche auf dem Boden der Theorie vorangehen und Gedanken pflanzen, welche noch nicht Gemeingut des Volkes sind; ihnen die Ehre gelungener, aber auch die Verantwortlichkeit mißlungener Versuche zu lassen und der Volksmasse keinen voreiligen Entscheid zuzumuthen. Das Volksurtheil ist nämlich völlig so werthvoll wie das Urtheil des Rathes, aber nur

Digitized by Google

unter der Voraussetzung, daß es sich nach seiner Eigenart herausbilden konnte. Wenn man jedoch dieses Recht dem Volke vorenthält und ihm zur Unzeit sein Urtheil abnöthigt, so erhält man einfach eine Frühgeburt.

Man wird vielleicht einwerfen, das Referendum finde doch auch statt bei Verfassungsabstimmungen. Allerdings. Aber es ist zu bemerken, daß das Volksvotum da ganz unerläßlich ist, weil die Verfassung das Grundgesetz bildet, auf welchem das ganze Staatsgebäude ruht, und dieses Grundgesetz fertig sein muß, um es mit der eidgenössischen Garantie bekleiden zu können. Abgesehen davon, daß bei der Gesetzgebung eine solche Nöthigung nicht vorhanden ist, darf man dann ferner nicht übersehen, daß Verfassungen und Gesetze in manchen Beziehungen sehr verschieden sind. Die Verfassungen bestehen aus einfachen Sätzen, das Meiste darin sind Organisationsbestimmungen. Jedenfalls sind alle darin behandelten Fragen auf den einfachsten und allgemein verständlichsten Ausdruck zurückgeführt und alles Einzelne und Schwierige ausgeschieden und der Gesetzgebung anheimgegeben. Diese Verfassungsfragen sind ferner stark in die Augen springend, Gegenstand längerer Besprechung und Aufmerksamkeit des Volks gewesen und in vielen Fällen nur das Produkt bisher gemachter Erfahrungen.

Bei Fragen der Gesetzgebung verhält es sich dagegen sehr oft anders. Die Grundsätze empfangen da ihre Ausführungen in den Einzelnheiten; es müssen Spezialitäten behandelt werden, die weder allgemein verständlich, noch besonders anziehend sind; es werden umfangreiche Elaborate gefordert, deren Studium sogar den Spezialkennern der Materie nicht ganz leicht ist; man denke nur an die Civil- und Strafgesetzbücher, die Prozeßgesetze, die administrativen Organisationsgesetze aller Art. Wenn dieselben eine Zeit lang im Gebrauche gewesen sind, so weiß das Volk ganz gut zu beurtheilen, ob sie im Ganzen gut oder schlecht sind, ob man darüber zu klagen habe oder nicht. Allein daß das Volk über dieselben unmittelbar nach ihrem Erlaß ein erleuchtetes Urtheil abgeben könne, das wird selbst der eifrigste Freund des Referendums im Ernste nicht zu behaupten wagen.

Wir bekämpfen also wohlbemerkt nicht das durch Erfahrung gereifte Volksvotum über gesetzgeberische Erlasse, sondern nur die

Digitized by Google

Nöthigung zu einem übereilten Votum, wie solches durch das Referendum geboten wäre. Wenn das Volk sofort votiren *will*, so würden wir ihm die vollste Freiheit dazu lassen; wenn es aber nicht votiren will, so würden wir es auch nicht dazu *zwingen*.

Ein Zwang zu einem Votum scheint uns auch darum nicht gerechtfertigt, weil es Fälle geben kann, wo der Souverän sich absichtlich gern eines Votums enthält. Es gibt im Leben jedes Staats Augenblicke, wo man nothgedrungen Entschlüsse fassen muß, die man eigentlich lieber ungefaßt ließe. Die Klugheit verlangt dann, den Souverän selbst nicht zu kompromittiren, damit er für bessere Zeiten seine volle Freiheit der Entschließungen bewahren kann. Man durchgehe die Gesetzgebung jedes Staates; man wird überall auf solche Beschlüsse stoßen, welche der Drang der Umstände forderte, die aber nichts desto weniger zu den unerfreulichen Akten gehörten. Es ist unpassend, den Souverän in die Lage zu bringen, sich darüber aussprechen zu müssen.

Auch in einer andern Beziehung gewährt das Referendum dem Volke nur unvollkommene Rechte.

Man will erstlich dasselbe nur für *Gesetze* dem Volk einräumen. Es gibt indeß Beschlüsse, die mindestens ebenso wichtig sind als Gesetze, z. B. über große Bauten, Subventionen oder Aufhebung bestehender Institutionen (Klöster, Kreditinstitute u. s. f.), oder Neubegründung solcher. Eine scharfe Grenzlinie zwischen Gesetz und Beschluß läßt sich überhaupt nicht ziehen; unter jenem wird mehr das bleibende, allgemein Verbindliche, unter diesem mehr das Vorübergehende, nur den Staatshaushalt als solchen Berührende verstanden, aber die beiden Begriffe fließen oft ineinander. Jedenfalls aber wäre es ganz irrig, eine Schlußnahme je nach der *Wichtigkeit* des Gegenstandes Gesetz oder Beschluß zu betiteln. Wenn man dem Volke konsequent die wirkliche Herrschaft einräumen will, so muß man also auch gegenüber allen *Beschlüssen* das Referendum eintreten lassen oder zum allermindesten für Fälle dieser zweiten Kategorie ein *Veto* einräumen.

Auch in einer andern Richtung genügt das Referendum nicht.

Gesetzt nämlich, der Große Rath fasse — sogar auf ein durch Volksinitiative an ihn gelangtes Begehren — einen *negativen*, abweisenden Beschluß: was nützt dann das Referendum oder das

Digitized by Google

Veto? Nehmen wir z. B. an, das Volk wünsche eine Kantonalbank, der Rath aber wolle nicht. In diesem Falle hätte dann das Volk nicht einmal mehr die Möglichkeit, sich weiter auszusprechen.

Ein zweiter Vorwurf, den wir dem Referendum machen, geht dahin, daß es die Stellung des gesetzgebenden Rathes ruinirt.

Die Räthe werden bei uns überall von der Bevölkerung in kleineren oder größeren Kreisen gewählt. Diesen unmittelbar aus dem Volke hervorgegangenen Behörden glaubte man gewisse maßgebende gesetzgeberische Kompetenzen einräumen zu sollen und man erklärte sie für Ausübung derselben verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit ist in mehreren Fällen kein leeres Wort geblieben, sondern sogar zu klingender Anerkennung gebracht worden.

Mit Einführung des Referendums ändert sich nun offenbar die Stellung des Rathes; er sinkt in That und Wahrheit zu einer vorberathenden Kommission herab und seine Verantwortlichkeit fällt nothwendig dahin. Er hat ja nichts mehr zu entscheiden, sondern er bereitet nur die Geschäfte dem Volk zur Entscheidung vor.

Das führt nun zu verschiedenen Fragen und Bedenken. Man muß sich erstlich fragen, ob es nicht besser wäre, den Rath ganz abzuschaffen und an seiner Stelle die einzelnen Geschäfte durch Spezialkommissionen, jeweilen zusammengesetzt aus den tüchtigsten Kennern der betreffenden Materie, vorbereiten zu lassen? Der Sache wäre mit letzterm System sicher besser gedient, vorausgesetzt eben, daß man dem Rath nichts selbst zu entscheiden überlassen will. Es wird Niemandem einfallen, die gegenwärtigen Räthe als die Quintessenz aller möglichen Fachkenntnisse aufzufassen, sondern sie haben bei den Debatten der Sachkenner mehr die Stellung einer Jury, welche jedesmal nur die Frage beantwortet: was ist für das Volk am angemessensten? Entscheidet aber das Volk selbst, so hat diese Jury keinen Sinn mehr. Der Rath wird zum fünften Rad am Wagen.

Es ist sogar für's Zweite sehr zu fürchten, daß ein solcher Rath eine geradezu schädliche Institution werde. Das Hauptaugenmerk des Rathes wird nach Einführung des Referendums das sein, seine Beschlüsse so einzurichten, daß sie von der Mehrheit des Volkes angenommen werden und er sich die Unannehmlichkeit

Digitized by Google

einer Desavouirung erspare. Da er obendrein für seinen Rath unverantwortlich ist, weil der Volksentscheid ihn immer entweder deckt oder sofort entlastet, so findet er keinerlei Anstoß in seinem Bestreben, sich immer in der Volksgunst zu erhalten. Man hat nun aber in allen Staaten Räthe der Art, deren höchstes Augenmerk es ist, sich die Gunst des Souveräns zu erhalten, stets als eine verderbliche Institution betrachtet. Nehmen wir selbst an, in der Republik sei das weniger schlimm, weil hier Volk und Fürst Eins seien, so kleben der Natur der Sache nach doch auch hier solchen Räthen bedenkliche Charaktereigenschaften an. Erstlich hüten sie sich, irgendwie schwierige Materien in Angriff zu nehmen, indem sie vorziehen, einzelne kleinere Uebelstände fortwuchern und größere recht zum Bewußtsein des Volks gelangen zu lassen, bis ein Nothschrei von diesem selbst ausgeht. So werden dann viele Uebel recht groß und fast unheilbar, denen man bei rechtzeitiger Anwendung eines leichtern Mittels gut hätte begegnen können. Aus gleichem Grunde werden für's zweite die Schlußnahmen möglichst auf Einzelnheiten beschränkt, weil man mit eingreifenden Maßregeln anzustoßen fürchtet und die Sache daher lieber so einrichtet, daß sich eine starke Opposition nicht zu entwickeln vermag. Damit ist aber wiederum dem Wohle des Landes wenig gedient. Sündigt der Rath in diesen Stücken mehr durch Phlegma und Furchtsamkeit, so springt er anderseits eben so leicht auf das entgegengesetzte Extrem. In einzelnen Fällen verlegt er sich auf den politischen Schmuggel, indem auf dem Wege von Verordnungen, Einzelnverfügungen u. dgl. Gegenstände, welche durchaus der Gesetzgebung angehören, zu eignen Handen genommen und dem Volksentscheide entzogen werden. Soll aber einmal, wie es eben doch mitunter unausweichlich ist, ein großer und entscheidender Entschluß gefaßt werden, so sucht man das Volk mit allerhand Mitteln, wobei Schmeichelei und Bestechung in erster Linie stehen, zur Ratifikation zu veranlassen. Man greift zu Kombinationen, welche die Finanzverhältnisse des Staates in hohem Maße gefährden und die Zukunft auf Rechnung der Gegenwart ausbeuten. Ja man scheut selbst vor der Drohung und der Gewaltthätigkeit gegenüber einzelnen Theilen des Volks und vor der Anwendung anderer, von Gesetz und Sitte verurtheilter Mittel nicht zurück.

Digitized by Google

Ein unverantwortlicher Rath ohne Kompetenzen, ohne Bewußtsein der Selbstständigkeit und bereit, jeder Laune des Souveräns Handlangerdienste zu thun, ist daher in unsern Augen auch für die Republik eine verderbliche Institution. Wenn das Volk freilich nur einen Knecht als Rath haben will, so kann es sich auch nicht darüber beklagen, wenn derselbe Knechtseigenschaften an den Tag legt.

Unser bisheriges System gab dem Rathe allerdings zu viel in die Hand, so daß er fast zum Herrn im Staate wurde. Aber jetzt will man umgekehrt mit dem Referendum das Kind mit dem Bade ausschütten und den Rath seiner Selbstständigkeit ganz entkleiden, ohne zu bedenken, daß man ihm damit auch seine Kraft und Ehre nimmt. Darin liegt weder Maß, noch Vernunft.

Man wendet vielleicht ein, es liege nicht in der Absicht, den Rath aller selbstständigen Kompetenzen zu entkleiden, man könne ihm in unwichtigen Dingen das Recht der Entscheidung belassen. Man wird sich aber durch den Versuch einer Ausscheidung zwischen wichtigen und unwichtigen Beschlüssen nur große Schwierigkeiten machen, weil solche Normen sich im politischen Leben unmöglich feststellen lassen. Wie viele Beweise davon haben wir -- und gerade aus der allerneuesten Zeit —, wie die scheinbar unwichtigsten Fragen zur Höhe von Kardinalfragen plötzlich anschwellen! Gesetzt aber, der Versuch dieser Ausscheidung gelänge sogar: so wäre damit wenig gewonnen. Es sind nicht die kleinen Fragen, welche den Charakter und die Stellung einer Behörde bestimmen, sondern die großen. Man kann vielleicht mit solchen Scheinberechtigungen einen Augenblick dem Volke verdecken, daß sein hoher Rath zu einer Null herabgesunken ist; aber lange wird das nicht dauern und es wird dann allerdings der Rath auch Achtung und Einfluß verlieren.

Ist es nun aber für das Land wirklich gut, wenn der Rath alle Selbstständigkeit verliert? In unsern Augen ist der Schaden mindestens gleich groß, wie wenn man dem Volke jedes Entscheidungsrecht vorenthält. Wir lieben es in der Schweiz von Alters her, Dinge in einen feindlichen Gegensatz zu bringen, welche sonst alle vernünftigen Leute als zusammengehörige Theile eines größern Ganzen betrachten. Die alte Eidgenossenschaft wäre fast darüber zusammengebrochen, weil man einen solchen Gegensatz in Städten und Ländern zu sehen glaubte. Das neueste Beispiel dieser Art ist

Digitized by Google

der jetzt proklamirte Gegensatz von Rath und Volk. Da ergreift man unter dem Schlachtrufe der repräsentativen und der reinen Demokratie lebhaft Partei für den einen oder andern Theil, während die Vernunft doch fordert, daß Volk und Rath sich zu einträchtigem Zusammenwirken die Hände reichen. Wie es im Kriege der Führer und der Massen bedarf, wenn der Kampf gelingen soll, so ist es auch im bürgerlichen Leben. Vieles muß immer der Einsicht der Führer überlassen bleiben, und das Volk wird gut thun, das, worüber es noch zu keinem Urtheil gelangt ist, einstweilen mit Vertrauen hinzunehmen. Lasse es dem Rathe die Voraussicht in die Zukunft, die Vorbereitung des Kommenden, die Verbindung desselben mit dem Bestehenden. Lasse es ihm die Sorge, die Nation in gleichem Schritte mit den andern Nationen auf der Bahn der Civilisation zu erhalten. Zerstöre es nicht den Geist der Unabhängigkeit in ihm; denn ein Rath, der nicht dem eigenen Volke gegenüber unabhängig zu sein wagt, wird es auch nicht in Zeiten der Gefahr gegenüber dem Auslande sein. Zerstöre es nicht dessen muthvolle Energie; denn es gibt Zeiten, wo Landeskalamitäten plötzlich hereinbrechen und dem Lande dann nicht mit einem Rathe gedient ist, der nichts selbst zu thun wagt, sondern sich immer hinter die große Schürze der Mama Volk verstecken will. Es ist unseres Erachtens einer der gröbsten Mißgriffe eines Landes, wenn es seinen Rath ohne Noth herabsetzt und sein Selbstständigkeitsgefühl zerstört; und dieses Mißgriffs macht sich das Referendum schuldig.

Wir haben dem Referendum noch einen dritten Vorwurf zu machen, den nämlich, daß es die Volkssouveränität nicht wahrt, sondern sie *zersplittert*.

Das Referendum verlegt die Abstimmung über die Gesetze in die *Gemeindsversammlungen*. So ist es gegenwärtig der Fall, wo das Referendum besteht, wie namentlich in Graubünden, und so wird es auch vom Zürcher Revisionsprogramm vorgeschlagen. Man meint nun, es bilde die Summe der in den Gemeindsversammlungen abgegebenen Voten die höhere Einheit des *Volkswillens*. Quantitativ ist das schon richtig, aber qualitativ ganz und gar nicht. Ein wahrer Volksentscheid kann nur von dem auf Einem Punkte einheitlich versammelten Volke in einem Gesammtakte gegeben werden, also auf einer *Landsgemeinde*. Sobald die örtliche

Digitized by Google

und zeitliche Einheit des Aktes preisgegeben wird, so denaturirt sich sofort auch der Entscheid selbst, und zwar in steigendem Maße, je nachdem der Akt mehr getrennt wird. Der in 200 Gemeinden zersplitterte Volksentscheid wird dem wirklichen ungefähr so ähnlich sehen, wie ein aus 200 Purpurfetzen zusammengeflicktes Kleid einem fürstlichen Purpurmantel. Das weiß übrigens Niemand besser, als die Männer der Bewegung aller Parteien; denn man beginnt Bewegungen überall damit, daß man die Zersplitterung des Volkes in den Gemeinden aufzuheben und durch Massenversammlungen einen höhern Geist im Volke zu wecken sucht.

In der That zeigt eine große Versammlung auch einen ganz andern Geist und Willen, als viele kleine. In der kleinen Versammlung dominirt stets der Standpunkt der Nützlichkeit und der eigenen Interessen. Höhere Gesichtspunkte vermögen sich nur unter besonders günstigen Umständen geltend zu machen; die Schwingen der Beredsamkeit vermögen sich da ebenso wenig zu entfalten, als ein Adler im engen Thale seinen hohen Flug ausführen kann. Das Alltagsleben dringt durch alle Poren auf den Menschen ein und bestimmt nothwendiger Weise auch sein Votum. Anders in einer großen Volksversammlung. Hier verkriecht sich der eigennützige Gedanke, er wagt sich gar nicht an's Tageslicht. Der Gedanke der Gemeinschaft, der Solidarität aller Volksinteressen, der vaterländischen Verbrüderung gewinnt Raum und Macht in der versammelten Menge. Die Alltagsanschauung macht einer Sonntagsstimmung Platz; Redner und Zuhörer heben sich gegenseitig höher empor, und es gibt Momente, wo ein stiller Schauer über die Menge geht und das Gefühl in ihr wach wird, daß sie auf heiligem Boden stehe und Gott ihr nahe sei. Während der kleine Gemeindesouverän rechnet und klügelt, holt der große Volkssouverän sein Votum in seinem Herzen. Nur bei dem Letztern ist daher die wahre Majestät.

Die günstige Aufnahme, die der Vorschlag des Gemeindereferendums gefunden hat, ist uns gar nicht unerklärlich. Das Referendum ist der wahre Hoffnungsanker der gesammten kleinen Matadorenschaft, welche Mittel findet, um das Gold der Einen und untheilbaren Volkssouveränität in die Scheidemünze der Gemeindesouveränität auszuwechseln. Der „Napoleon" muß die Herrschaft

Digitized by Google

abgeben, aber nicht an eine höhere Idee, sondern nur an die Batzen. Das hat das ganze kleine Matadorenthum aller Kantone mit einem merkwürdigen Instinkt begriffen und schwört jetzt nicht höher als auf den König Referendum. Wir haben uns früher niemals einen deutlichen Begriff davon machen können, warum das israelitische Volk, nachdem es Jahrhunderte lang dem wahren, geistigen Gott gehuldigt, eine Periode durchzumachen hatte, wo der Götzendienst mit dem Centrum des Baal statt Jehova's so gewaltig überhand nahm, daß es des sehr energischen Eingreifens von Elias bedurfte, um den Kultus Jehova's zu retten. Das jetzige Referendumsfieber hat uns aber auf einmal über jene Periode der israelitischen Geschichte Licht gegeben. Bei einem geistig so befähigten Volke, wie die Juden es sind und stets gewesen sind, hätte ja natürlich die grob sinnliche Seite des Götzendienstes, die Anbetung selbstgemachter Götterbilder, niemals großen Anklang finden können. Aber der sinnlichen Erscheinung lag eben ein geistiger Gedanke zu Grunde: die Auflösung des Einen Gottes in eine Anzahl kleinerer, aber gleichartiger Bestandtheile, immerhin noch mit einem den Einheitsgedanken vertretenden Mittelpunkt in Baal. Man räsonnirte damals religiös, wie wir heute politisch räsonniren; man konstruirte Gott aus Götzen, wie jetzt das Volk aus Gemeindsversammlungen konstruirt werden will. Aber so wenig Baal mit Zuzählung der kleinen Götzen gleich war Jehova, so wenig ist die Demokratie der Gemeindsversammlungen die wahre Volksherrschaft.

Es hat nun das Gesagte keineswegs die Meinung, als ob wir es für unthunlich hielten, daß das Volk dann und wann durch Abstimmung in den Gemeinden einen Entscheid gebe. Der Entscheid über Verfassungsänderungen findet ganz passend in dieser Form statt. Bei solchen Abstimmungen, die nur zur Seltenheit einmal vorkommen, können sich die oben genannten Uebelstände nicht herausbilden. Aber man muß sich hüten, die Ausnahme zur Regel zu machen und durch Erstellung eines regelmäßig funktionirenden neuen Organismus, wie des Referendums, die bezeichneten Uebelstände mit herauszubilden und förmlich einzubürgern.

Es bleibt uns schließlich nur noch Ein Gesichtspunkt zu erörtern übrig, unter welchem das Referendum angepriesen wird: daß es nämlich ein vorzügliches politisches Bildungsmittel für das Volk sei.

Digitized by Google

Zwar hat es von vornherein etwas Bedenkliches, den Staatsorganismus nach solchen doch mehr pädagogischen Gesichtspunkten einzurichten; denn der Staat umfaßt Junge und Alte, und es hat keinen großen Werth, an den Letzteren noch viel herum zu bilden. Den Jungen aber kann man, wie wir später noch sehen werden, auf eine viel einfachere und zweckmäßigere Art eine bessere politische Bildung angedeihen lassen. Nichts desto weniger möchten wir nicht bestreiten, daß das Referendum nicht auf Einzelne einen gewissen bildenden Einfluß habe; allein der Massenbildung, welche wir doch vorzugsweise im Auge haben müssen, ist es unseres Erachtens nicht förderlich.

Wenn der ganze gesetzgeberische Akt den Bürgern in einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung von Anfang bis zu Ende mit Abhörung aller Beschwerdeführer, Sachverständigen, Vertheidiger und Opponenten vorgelegt werden könnte, wie man einen Strafprozeß vor einem Schwurgericht vorbeigehen läßt, so bekäme wohl auch der geistig schwächere Bürger ein Verständniß des behandelten Stoffes. Wenn er aber daheim in seinem Stübchen diese Studien machen soll, sogar in Materien, die keinerlei Werth und Interesse für ihn haben; wenn man solches dem Arbeiter zumuthet zur Verwendung seiner spärlichen Freistunden, so kann man sich denken, was dabei herauskommen wird. Auch der Gewissenhafteste wird bald den Muth verlieren, und es beginnt dann eine andere Art von Urtheilsbildung die Oberhand zu gewinnen, diejenige nach dem Parteidiktat, nach dem Wirthshausorakel und nach der Autorität des jeweiligen Vertrauensmanns in der Gemeinde.

Die Massenbildung wird darum unseres Erachtens durch das Referendum sinken. Sobald das Volk seinen alten getreuen Lehrmeister „Erfahrung" in die Ecke stellt und in Theorie machen will, so wird es eine Beute des Autoritätsglaubens. Die große Autorität des Rathes geht freilich unter, aber die an seine Stelle tretenden kleinen Autoritäten werden dem Volke ein viel beschwerlicheres Joch auflegen. Das geistige Niveau des Volkes wird nothwendig sinken, weil im Staatsleben eben ein reiches Lebenselement, die Erfahrung, nicht mehr gehörig verwerthet wird, das dem Staate und Volke mit keiner neuen Form ersetzt werden kann.

Digitized by Google

Anhangsweise noch ein paar Worte von dem auf Finanzfragen beschränkten Referendum, das in den Verfassungen von Neuenburg und Waadt Eingang gefunden hat und nun auch weitern Kreisen empfohlen wird. Demnach sind Beschlüsse über Ausgaben, welche eine gewisse Summe überschreiten, dem Volke zur Ratifikation zu unterbreiten.

Ein solches beschränktes Referendum scheint uns immerhin annehmbarer, als ein unbeschränktes. Indeß wären wir aus zwei Gründen doch nicht dafür. Einmal gibt man damit den Finanzfragen eine ungebührliche Wichtigkeit. Es gibt andere materielle und ideale Fragen, die mindestens so wichtig sind, als eine solche ökonomische Frage. Warum soll das Volk nur mitsprechen, wenn sein Beutel berührt wird? Es scheint uns etwas Unziemliches in dieser ausnahmsweisen Behandlung ökonomischer Fragen zu liegen. Es kann auch dem Volke unter Umständen ganz angenehm sein, wenn es sich über solche Fragen nicht auszusprechen hat. Wenn es solches thun will, soll es ihm immerhin freistehen. Für's Zweite aber scheint uns eine solche Bestimmung ein reiches Feld für spätere Streitigkeiten zu bieten. Wenn z. B. vorausgesetzt wird, eine Ausgabe belaufe sich nicht auf die Summe, für welche das Referendum vorgeschrieben ist, dieselbe steigt aber in der Folge darüber; oder wenn statt einer einmaligen Ausgabe in der Höhe, die den Volksentscheid erfordert, eine Zerlegung derselben mit Repartition auf eine größere Zahl von Jahren stattfindet; oder wenn ein größeres Werk nur stückweise in Angriff genommen wird und dergleichen mehr, wie soll es dann in solchen Fällen gehalten werden? Zum Voraus läßt sich da gar nichts bestimmen und hinterdrein entstehen dann gern bittere Streitigkeiten und Vorwürfe über Volksbetrug. Es sind das alles Künsteleien, die unseres Erachtens kein Bedürfniß sind, und wegen der leichten Möglichkeit ihrer Umgehung dem Volke auch gar keine genügende Schutzwehr darbieten.

Digitized by Google

VII.

Das Veto, nämlich das Recht des Volkes, über einen Akt der Gesetzgebung auf Verlangen einer größern Zahl von Bürgern abzustimmen und denselben zu verbieten, hat in den Dreißiger- und Vierzigerjahren in einer Reihe von Kantonen Eingang gefunden, ist aber dermalen etwas außer Gunst und Kurs gekommen. Man hört gegenwärtig nur etwa sagen: „noch lieber das Veto als das Referendum!"

Das Veto hat allerdings einige Schattenseiten des Referendums nicht. Indem es nur ausnahmsweise auftritt, läßt es die Selbstständigkeit des Rathes als Regel bestehen. Auch ist die Gefahr einer Zersplitterung der Einheit der Volkssouveränität beim Veto viel geringer. Dagegen hat es den großen Fehler mit dem Referendum gemein, daß es nur ein paar Wochen nach Erlaß eines Gesetzes anwendbar ist, und daher zu einer Zeit ergriffen werden muß, wo das Volk sich über die Sache noch kein volles Urtheil bilden konnte.

Das Veto hat dann aber anderseits wieder Schattenseiten, welche das Referendum nicht hat.

Erstlich führt dessen Organisation zu beständigen Zänkereien. Wenn es einmal ergriffen wird, so sollen in aller Schnelligkeit die Stimmregister bereinigt werden, worüber gewöhnlich Streit entsteht, weil jede Partei argwöhnt, die andere suche sie zu übervortheilen. Ein widriges Beispiel bilden die bezüglichen Luzerner Streitigkeiten.

Dann fragt es sich, wie zu zählen sei? Die Einen sagen, es liege in der Natur des Veto, daß Jeder, welcher etwas gegen den der Abstimmung unterlegten Akt einzuwenden habe, sein Nein aussprechе, während es nicht nöthig sei, daß Jemand positiv Ja sage: mit andern Worten, es sollen alle nicht vetirenden Stimmen für Annahme zählen. Die Andern aber verlangen, daß nur die wirklich Stimmenden zu zählen und die Passiven bei Berechnung des Resultates außer Betracht zu lassen seien. Man mag es machen, wie man will, so schreien immer die Unterliegenden, sie seien übervortheilt worden.

Aehnliche Schwierigkeiten stellen sich heraus bei der Frage, ob die das Vetobegehren stellenden Gemeinden noch einmal abstimmen

Digitized by Google

müssen. Die Einen halten das für unnütze doppelte Mühe, die Andern sagen aber, es müsse zur Sicherheit des Votums eine gleichzeitige Totalabstimmung des ganzen Volkes stattfinden.

Es ist Thatsache, daß in allen Kantonen, wo das Veto eingeführt ist, diese Organisationsfragen nie zur Ruhe kommen, was allerdings darauf schließen läßt, daß in dem Gedanken selbst etwas fehlerhaft sein muß.

Ein zweiter, eben so schwerer Vorwurf, den man dem Veto nicht ohne Grund macht, ist der, es werde gerne zu plötzlichen Ueberfällen benutzt und sei deshalb ein vorzugsweise demagogisches Institut. Die Parole werde im Geheimen ausgetheilt, die zum Begehren nöthige Stimmenzahl in der Stille gesammelt, es werde nicht offen an Versammlungen diskutirt, aber dafür um so mehr im Finstern gewühlt und verdächtigt, bis plötzlich das wilde Nein von allen Seiten her ertöne und den schwankenden Theil der Bevölkerung mitreiße.

In Verbindung damit wird drittens dem Veto vorgeworfen, es kultivire vorzugsweise die niedrigen und schlechten Eigenschaften des Volkes, es stachle den Eigennutz, wo dem Gesammtwohl ein Opfer gebracht werden sollte; es reize den Fanatismus gegen jeden hellern Gedanken; es hetze die Lokalitäten und Personen gegen einander u. s. f.

Endlich sagt man von ihm, es sei unter allen Umständen ein Instrument, das niemals etwas schaffe, sondern nur zerstöre, ein widerwärtiges Organ des Unmuthes und Mißtrauens, eine jede Begründung verschmähende Brutalität.

Der Leser mag selbst urtheilen, was an diesen Vorwürfen wahr und falsch ist. So viel ist sicher, daß, wenn man auch darüber in Zweifel sein mag, ob das Veto doch nicht noch etwas besser sei als das Referendum, sich nach den gemachten Erfahrungen in der Schweiz für dies Institut wohl Niemand mehr groß begeistern wird.

Digitized by Google

VIII.

Die Landsgemeinden sind dasjenige Institut, in welchem wohl Jedermann am liebsten die Volksabstimmungen verkörpert sähe. Es hängt ein poetischer Duft an diesen aus grauer Vorzeit uns überlieferten und doch ewig jungen Versammlungen der gesammten Landeskraft. Momente hoher vaterländischer Begeisterung entschädigen überreichlich für einzelne Mängel. Hier ist die Einheit des Landes körperlich repräsentirt. Regierung, Rath und Volk sind von Einem Ring umspannt und von Einem Gedanken getragen; in der höhern sichtbaren Einheit erlöschen alle politischen und sozialen Gegensätze.

Es würde wohl jeder Vaterlandsfreund bedauern, wenn diese Versammlungen, die zu den interessantesten Eigenthümlichkeiten der Schweiz gehören, verschwinden sollten; sie passen auch ganz zu den einfachen Verhältnissen der Kantone, in welchen sie noch bestehen. Die Volkszahl jedes dieser Kantone ist ja nicht einmal die einer größern Stadt und der Umfang der betreffenden Länder nur sehr mäßig.

Eine andere Frage ist es, ob die Landsgemeinden sich auf andere Kantone ausdehnen lassen? Wenn man dagegen einwendet, es wäre dieses in den größern Kantonen physisch unmöglich, so könnten wir das nun freilich nicht gelten lassen. Mit den architektonischen Hülfsmitteln unserer Zeit ließen sich Amphitheater erstellen, welche ebenso gut wie in den aus dem Alterthum überlieferten Mustern Hunderttausenden bequeme Sitzplätze mit der Möglichkeit, alles im Innern Vorgehende bequem sehen und hören zu können, gewähren könnten. Da das athenische Volk sich in solchen Massen versammelte und die großen Redner, wie Demosthenes, sich vor solchen Versammlungen ausbildeten, so wäre eine solche wahre Hochschule der Demokratie auch bei uns nicht undenkbar und unserm Geschmacke würde sie unbedingt besser zusagen, als jedes Referendum oder Veto.

Die Schwierigkeit, neue Landsgemeinden zu schaffen, läge unsers Erachtens mehr in der Unmöglichkeit einer gleichmäßigen Besammlung der gesammten Landesbevölkerung auf Einem Punkte. Man darf nicht vergessen, daß jene großen Versammlungen im Alterthum nur solche eines städtischen Publikums waren und daß zugleich

Digitized by Google

ein anderer Theil der Bevölkerung, nämlich die Sklaven, zu Hause bei der Arbeit blieben. Ueberdem mußte sogar auch dies Landsgemeindepublikum noch salarirt werden.

Auch wir hätten, wenn wir Landsgemeinden einführen wollten, wohl keine andere Wahl, als dem Souverän eine ähnliche Civilliste auszusetzen; denn es entstände sonst eine große Ungleichheit in der Ausübung des Stimmrechts. Die am Besammlungsplatze oder in dessen Nähe Wohnenden hätten offenbare Vorrechte, welche für die ferner Wohnenden in anderer Art ausgeglichen werden müßten. Eine solche Ausgleichung dürfte hinwieder fast ebenso anstößig sein als jenes Vorrecht. Man hat deßhalb wesentlich auch aus diesem Grunde in allen größern Gemeinwesen zum Repräsentativsystem Zuflucht genommen.

Auch ein anderer Punkt fällt noch mit in Betracht. Große Versammlungen präsentiren sich sehr gut, wenn sie ruhig oder nur mäßig bewegt sind. Dagegen nehmen sie einen fast bösartigen Charakter an, wenn die Leidenschaften erregt werden. Sie bewahren zwar auch darin noch eine gewisse wilde Erhabenheit. Allein sie gewähren dann das erhabene Bild der entfesselten Elementarkräfte, des vom Sturm gepeitschten Meeres und wohl auch der entketteten thierischen Triebe, welche auf dem Grunde der menschlichen Natur schlummern. Da ist dann die Herrschaft der Vernunft zu Ende; Autorität und Vertrauen sind mit Einem Schlage zerstört und Herrscher ist der Fanatismus.

Um derartige tumultuarische Scenen zu beseitigen, sahen sich Schwyz und Zug veranlaßt, ihre Landsgemeinden abzuschaffen und selbst Appenzell A.-Rh. war genöthigt, die seinige aus einer deliberirenden in eine bloß abstimmende zu verwandeln. Wir haben gegenwärtig nur noch eine etwas größere deliberirende Landsgemeinde, die von Glarus, indem Uri, die beiden Unterwalden und Appenzell J.-Rh. selten auch nur Landsgemeinden von tausend Mann haben.

Die Begründung neuer Landsgemeinden wird deßhalb kaum mehr ernstlich angestrebt werden können. Dagegen spricht man wohl etwa noch von Bezirks- oder Kreisversammlungen, wie es z. B. jetzt in Graubünden vorgeschlagen wird.

Digitized by Google

Allein das ist ein halber Gedanke. In solchen Versammlungen ist die Einheit des Landes doch nicht repräsentirt, und es mangelt ihnen damit das dramatische Interesse, weil sie kein abschließliches Resultat geben. Der Stimmende weiß ja nicht, wie man auf den andern Punkten des Landes stimmt, er gibt also immerhin nur ein vereinzeltes Votum ab, dessen Erfolg ihm erst später bekannt wird. Sodann zeigen sich im kleinern Maßstabe ganz die gleichen Uebelstände wie bei den größern Versammlungen; einerseits Wegbleiben der Weitern und daherige Bevorrechtung der Nähern, und tumultuarische Scenen, welche gerade deßwegen noch um so häufiger sind, weil diesen Versammlungen kein ganzer Gedanke zu Grunde liegt. St. Gallen hat deßhalb auch seine Bezirksversammlungen abgeschafft.

IX.

Ehe wir über Referendum und Veto abschließen, wollen wir uns über deren ebenfalls in Aussicht genommene Einführung in die Bundesinstitutionen noch ein besonderes Wort erlauben.

Die Verhältnisse des Bundes sind nicht so einfach wie diejenigen der Kantone. Letztere stützen sich auf die einheitliche Grundlage der Volkssouveränität; die Bundeseinrichtungen aber beruhen auf einer doppelten und ungleichartigen Grundlage. Die eine derselben ist ebenfalls die Souveränität des Schweizervolkes als Einheit aufgefaßt; die andere aber die Souveränität der den Bund bildenden selbstständigen Glieder, der Kantone. Von diesen beiden Souveränitäten ist nicht eine über die andere gesetzt, sondern sie sind einander nebengeordnet und haben sich daher von Fall zu Fall mit einander zu verständigen. Bekanntlich wurde dieß in der Art organisirt, daß jede der beiden Souveränitäten in einem besondern Staatskörper repräsentirt ist: die Einheit der Nation im Nationalrathe, die Selbstständigkeit der Kantone im Ständerathe; daß kein Gesetz oder Beschluß Gültigkeit hat, bis beide Staatskörper über dessen Formulirung Eins geworden sind, und daß bei Volksabstimmungen (über Verfassungsänderungen) nur das gilt, was gleichzeitig von

Digitized by Google

der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und der Mehrheit der Kantone angenommen worden ist.

Es hat an sich nun keine äußern Schwierigkeiten, auch das Referendum oder das Veto in den Bundesorganismus einzuführen, sobald man jene doppelte Grundlage des Bundes dabei respektiren will. Aber zu den sonstigen Bedenken gegen diese Institutionen gesellen sich im Bunde noch neue hinzu, welche sich eben aus jenem Doppelorganismus ergeben. Würde das Referendum eingeführt, so müßte also für jeden Beschluß nicht nur eine Volksmehrheit, sondern auch eine Zwölfermehrheit von Kantonen vorhanden sein, während beim Veto umgekehrt ein Beschluß bestehen bliebe, selbst gegen den Willen der Volksmehrheit, wenn sich für dessen Verwerfung nicht auch eine Zwölfermehrheit von Kantonen zusammengefunden hätte. Letzteres ist für einen republikanischen Staat etwas geradezu Undenkbares und würde in der Praxis sicher auch zu ganz anarchischen Zuständen führen. Welche Macht im Staate wäre stark genug, einem Gesetze Nachachtung zu verschaffen, das von der Volksmehrheit vorher verworfen worden war!

Das Referendum wäre in dieser Beziehung unbedenklicher, allein es wird mit demselben kein Fortschritt mehr möglich sein; denn diese Kombination einer doppelten Mehrheit wird nur unter ganz besonders günstigen Umständen erzielbar sein.

In den schweizerischen Bundesverhältnissen ist dann aber noch ein ganz besonderer Punkt, welcher die Schwierigkeiten einer Mehrheitsbildung oft ins Enorme steigern würde, nämlich das Verhältniß der sechs Halbkantone (der beiden Unterwalden, Basel und Appenzell). Nach bestehendem schweizerischen Staatsrecht, das seine guten innern Gründe für sich hat, gilt eine Standesstimme nur dann als voll, wenn die beiden Hälften einig sind. Diese Einigung pflegt aber nicht besonders häufig einzutreten, indem die Gründe, welche vor Zeiten die Spaltung bewirkten, auch noch in die Gegenwart nachwirken. Diese drei Kantone fallen daher bei der Mehrheitsbildung fast außer Betracht und es tritt nun das Mißverhältniß ein, daß man zur Bildung einer Mehrheit 12 von 19, d. h. fast $^2/_3$ Stimmen braucht.

Es ist dies ein Verhältniß, das gar nicht ungünstig ist, so weit es Verfassungsänderungen betrifft, für welche bekanntlich in vielen

Digitized by Google

Staaten höhere als die einfachen absoluten Mehrheiten gefordert werden. Wir möchten es um so weniger gern ändern, als es die weitere Theilung der Kantone, zu welcher sich nicht selten Lust zeigt, in passender Weise hindert. Allein ein regelmäßiges Referendum mit der doppelten Majorität und die eine derselben noch in eine 2/3 Mehrheit gesteigert, wäre so zu sagen der absolute Stillstand alles Bundeslebens.

Referendum und Veto scheinen uns daher für die Bundesinstitutionen gleich unmöglich zu sein, und wenn gegenwärtig von den kleinern Kantonen aus an der Einführung des Referendums gearbeitet wird, so begeht man dort gewiß eine große Thorheit. Das kombinirte Volks- und Ständereferendum ist ein Geschöpf, das als regelmäßige Funktion in unserm Staatsorganismus sich nicht zu erhalten vermöchte und daher lediglich die Natur eines Uebergangszustandes haben könnte. Der Uebergang aber würde nicht zurückführen zur alten Zwölfermehrheit der Kantone, sondern vorwärts zur Mehrheit des Schweizervolks. Das Aufgeben der doppelten Grundlage ist aber gleichbedeutend mit dem Einheitsstaat; der Bund der Eidgenossenschaft wird dann natürlich ausgelöscht und es gibt nur noch eine Schweiz, ein Helvetien, eine helvetische Republik.

Es ist nun wohl bekannt, daß Manche glauben, es sei das ein Fortschritt zu höherm nationalem Leben; wir aber halten ihn für einen Fortschritt zum Tode. Wäre die Eidgenossenschaft ein ganz deutsches Land, so würde zwar nach unserer Ansicht die Freiheit nichts dabei gewinnen, wenn aus einer Genossenschaft freier Glieder ein straffer Centralstaat geformt würde; allein es würde sich dabei wenigstens für das Land um keine Existenzfrage handeln. Aber deutsche, französische und italienische Elemente in ihren jetzigen Zahlenverhältnissen in Einen Körper dauernd zu vereinigen, dünkt uns ein Ding der Unmöglichkeit. Das Ende wäre gewiß dem gleichartigen Versuch in Oesterreich entsprechend, d. h. statt der Einheit bekämen wir schließlich im besten Falle den Dualismus, aber noch viel wahrscheinlicher den gänzlichen Zerfall.

Da wir indeß nicht glauben, daß sich für ein Aufgeben der einen der beiden genannten Grundlagen unseres Bundes jemals eine verfassungsmäßige Doppelmehrheit finden könnte und anderseits auch bezweifeln, daß das Referendum mit der Doppelmehrheit ein Gegen-

Digitized by Google

stand des Wunsches für den dem raschern Fortschritt zugeneigten Theil der Nation sein werde, so halten wir eine weitere Erörterung dieser Verhältnisse dermalen für überflüssig. Eine Verfassungsänderung im Sinne der Erstellung einer einheitlichen Basis ist, man mache sich das nur ganz klar, nur möglich im Wege der Revolution und des Bürgerkrieges; wir glauben indeß, daß selbst die eifrigsten Einheitsfreunde dermalen diesem Gedanken fern sind.

X.

Hat sich unsere Erörterung bis hieher mehr in kritischer und negativer Richtung bewegt, so tritt nun die schwierigere Aufgabe an uns heran, nachzuweisen, wie man dem Gedanken der Volksherrschaft über die Gesetzgebung einen positiven, richtigen Ausdruck geben kann.

Es wird indeß passend sein, die bisherigen Ergebnisse in einige kurze Sätze zu resumiren:

1. Das Volk muß frei sein, zu stimmen oder nicht. Es soll gerade so gut berechtigt sein, zuzuwarten und sich mit einer Sache nicht zu befassen, als einzugreifen und selbst zu entscheiden.

2. Das Recht des Volkes, maßgebend einzugreifen, darf an keine Fristen gebunden werden. Das Volk muß nicht nur Herr sein, sondern es auch fortwährend bleiben.

3. Das Volk muß zu jedem einzelnen gesetzgeberischen Akte, habe derselbe Namen wie er wolle, zu Beschlüssen wie zu Gesetzen, zu negativen Akten wie zu positiven, freien Zutritt haben und dieselben zu abschließlicher eigener Entscheidung zu bringen vermögen.

4. Der Rath darf dessen ungeachtet seiner Selbstständigkeit nicht beraubt werden, sondern er muß der regelmäßige Gesetzgeber bleiben.

5. Die Volkseinheit darf nicht durch einen regelmäßigen Organismus zersplittert werden.

Diesen Sätzen, deren Konsequenz kaum wird bestritten werden können, ließe sich nun bloß entsprechen, wenn erstlich jedesmal die Präliminarfrage ans Volk gestellt würde, ob es abstimmen wolle, wenn zweitens dann bei der Abstimmung für die wichtigern Gegen-

Digitized by Google

stände das Referendum in Anwendung gebracht; wenn drittens gegenüber allen andern Gegenständen dem Volke ein Veto eröffnet und viertens das Referendum als regelmäßig funktionirendes Institut an einer Landsgemeinde in einem einheitlichen Akte ausgeübt würde. Man muß, um ein altes griechisches Bild ins schweizerische zu übersetzen, den Monte Rosa auf das Finsteraarhorn, die Jungfrau auf den Monte Rosa und den Tödi auf die Jungfrau setzen, um in den reinen Aether der Demokratie zu gelangen!

Allein: Warum schweifen in die Ferne?
Sieh, das Gute liegt so nah!

sagt der Dichter. Es scheint uns in der That ein sehr einfaches Mittel zu geben, um ohne solche Gigantenarbeit ganz zum gleichen Ziele zu gelangen.

Die Verfassung von Aargau hat einen Anlauf zu diesem Ziele gemacht; nur ist sie auf halbem Wege stehen geblieben. Art. 48 derselben sagt:

„Jedes Gesetz soll einer ganzen oder theilweisen Aenderung unterworfen werden, wenn 5000 stimmfähige Bürger dieselbe unter Angabe der Gründe verlangen und hierauf die absolute Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl in den Gemeinden versammelten stimmfähigen Bürger sich dafür ausgesprochen hat."

Dies ist die sog. Volksinitiative. Sie wurde nur ganz unnöthig eingeschränkt auf Gesetze. Man muß sie erweitern auf alle Schlußnahmen der Gesetzgebung, auch die negativen.

Die Hauptsache aber ist, daß man beifügt: „Jede durch Volksinitiative angeregte Schlußnahme des Großen Rathes soll dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden."

Damit scheint uns dann absolut Alles erreicht zu sein, was Initiative, Referendum und Veto Gutes enthalten mögen, ohne deren böse Zuthaten. Das Volk ist nicht genöthigt, sich mit einer Frage zu beschäftigen, mit der es sich nicht beschäftigen will. Umgekehrt kann es absolut jede Frage und zu jeder ihm beliebigen Zeit selbst in die Hände nehmen und es braucht keine Lösung zu acceptiren, mit der es nicht einverstanden ist. Anderseits sagt das Volk nicht bloß Ja oder Nein, sondern es gibt Gründe an, warum ihm etwas nicht gefällt und es überrumpelt den Rath nicht mit einem plötz-

Digitized by Google

lichen Votum, sondern es avertirt denselben im voraus, daß es über einen Gegenstand selbst entscheiden wolle, ihm jedoch dessen nochmalige Prüfung anheimstelle. So bleiben die beiderseitigen Stellungen in würdigster Weise gewahrt und es wird in jedem Spezialfalle für eine gründliche Prüfung einer angeregten Frage gesorgt. Da das Volk von seinem Rechte indeß immerhin nur einen ausnahmsweisen Gebrauch machen wird, so behält auch der Rath seine ordentlichen Kompetenzen und die Volkseinheit wird durch dieses nicht regelmäßig funktionirende Institut nicht zerstört. Der Volksentscheid über diese Fragen in Gemeinden hat um so weniger Bedenken, als das Volk alle Gelegenheit hat, sich mit der von ihm selbst auf die Tagesordnung gesetzten Frage gehörig vertraut zu machen.

Eine solche Kombination von Initiative und Volksentscheid gewährt schließlich auch noch den Vortheil, daß sie sich im Bunde genau so gut wie in den Kantonen verwirklichen läßt, so daß Kantonal- und Bundesinstitutionen sich auf leichte Art in Einklang setzen können. Es schließt sich dieses Recht der Volksinitiative in Verfassungssachen mit nachheriger Volksabstimmung in leichtester und ungezwungenster Weise an.

Das Recht der Gnade aber gäben wir nur dem Souverän allein und ohne Mitwirkung irgend eines andern Staatskörpers.

XI.

Wir erörterten bisher die Stellung des Volks zu dem einzelnen gesetzgeberischen Akte. Es bleibt uns noch zu sprechen übrig von dem Verhältniß des Volks zum gesetzgebenden Körper, selbst nach den Hauptgesichtspunkten seiner Bestellung und seiner Wiederbeseitigung.

Die Bestellung der gesetzgebenden Körper geschieht in der Schweiz überall durch Volkswahlen. Wir kennen keine Mitglieder, die „Kraft eigenen Rechts" an der Gesetzgebung Theil nehmen, wie solches nach dem Muster des englischen Oberhauses sonst auch in die Staatseinrichtungen des Festlandes fast überall eingeführt worden ist.

Digitized by Google

In den Dreißigerjahren glaubte man zur Sicherung der Intelligenz des Rathes indirekte Volkswahlen durch Wahlmänner den direkten Wahlen vorziehen zu sollen. Man ist aber von jenem System überall zurückgekommen, weil das Volk an der Konstruktion einer bloßen Wahlmaschine in Bälde wenig Interesse mehr zeigte und die Volkswahlen sich dadurch denaturirten. Einige spärliche Reste des Systems der indirekten Wahlen haben sich nur noch in Zürich und Zug erhalten, wo die Großen Räthe selbst, als eine Art von Wahlmännerinstitut des ganzen Kantons, berechtigt sind, einige Wahlen von sich aus zu treffen. Man scheint indeß auch in Zürich allgemein einverstanden zu sein, diese Institution, deren innerer Gedanke verloren gegangen ist, fallen zu lassen.

Dem System, den gesetzgebenden Körper aus bloßen Ortswahlen hervorgehen zu lassen, kann man allerdings mit einigem Grunde vorwerfen, es gebe die Gesammtrepräsentation des Volkes preis. Man hat deßhalb vielfach an Organisationen herumstudirt, welche die Einzelnen und die Gesammtinteressen gleichmäßig repräsentiren sollen, und es soll dieser Gedanke eigentlich im Zweikammersystem verwirklicht werden. Dieses ist in Nordamerika in allen Einzelnstaaten eingeführt. Jede Kammer übt dann der andern gegenüber in einfachster Weise das Referendum und Veto aus. Allein in unsern kleinern Verhältnissen dürfte der Organismus eines Zweikammernsystems für jeden Kanton doch als zu komplizirt erscheinen und wir wären auch in einiger Verlegenheit, diejenige Kammer zu bestellen, welche die Gesammtinteressen zu vertreten hätte.

Für unsere Verhältnisse mag es daher passender sein, in den Kantonen einheitliche gesetzgebende Körper zu behalten, dagegen bei Bildung der Wahlkreise etwas dafür zu sorgen, daß die Lokalinteressen nicht allzu vorwiegende Berücksichtigung finden. Unsere Wahlkreise sind fast durchgängig zu klein, was zur Folge hat, daß die gesetzgebenden Körper vorherrschend aus Gemeindsbeamten bestellt werden.

Damit in engerm Zusammenhange steht auch, daß unsere gesetzgebenden Körper der Regel nach allzu umfangreich sind. Es ergeben sich daraus manigfache Uebelstände. Der Einzelne verliert sich leicht in der Masse; er kann aus der Sitzung wegbleiben, ohne be-

Digitized by Google

sonders bemerkt zu werden; er kann sich den Abstimmungen entziehen oder die Stimmgebung verbergen. Damit wird die Verantwortlichkeit unklar und es kommt großes Schwanken in die Stimmgebungen und den gesammten Gang des gesetzgebenden Körpers. So lange freilich das Volk im Rathe ganz aufgeht und zu den Beschlüssen des Letztern, ob sie ihm gefallen oder nicht, gar nichts zu sagen hat, ist eine zahlreiche Volksrepräsentation wünschbar. Nicht daß die Berathungen dabei viel gewinnen oder die Gesetze besser werden, aber die Schlußnahmen haben im Volke wenigstens etwas breitern Boden. Wenn indeß das Volk zu beliebiger Zeit selbst handelnd auftreten kann, so mag seine Repräsentation im Rathe füglich auf das nothwendige und zweckdienliche Maß zurückgeführt werden.

Gesetzgebende Körper von 100—150 Mitgliedern genügen vollständig für jeden Kanton und diese dürften am passendsten in einer Zahl von 20—30 Kreisen gewählt werden. Es ist freilich nicht vom Guten, wenn gar zu viel Namen auf einen Stimmzeddel geschrieben werden müssen, weil dabei das Wahlrecht des Einzelnen erdrückt wird. Hingegen schadet es gar nichts, wenn der Bürger wenigstens etwa 5 Namen auf seinen Stimmzeddel schreiben muß; denn erst durch diese Mehrzahl der Namen kommt er zum vollern Bewußtsein, daß er mit seinem Stimmzeddel nicht bloß persönliche Achtungsbezeugungen und Komplimente auszusprechen, sondern auch die Richtung anzudeuten hat, in welcher der gesetzgebende Körper sich bewegen soll. Die Ortswahlen und Einzelnwahlen haben viel zu sehr einen bloß persönlichen Charakter, während in der Liste und zumal derjenigen eines etwas größern Kreises schon ein höherer geistiger Gedanke enthalten ist. Der falsche Gedanke, daß jede Oertlichkeit ihren Vertreter haben müsse und die darauf gestützten Wahlkompromisse fallen von selbst dahin, wenn die Großen Räthe gehörig reduzirt und in größern Kreisen mit der Liste gewählt werden.

Es ist bekanntlich bei Anlaß der Diskussion der Verfassung des norddeutschen Bundes die Frage aufgeworfen worden, ob den Mitgliedern der gesetzgebenden Körper Taggelder (Diäten, wie die Deutschen sagen!) verabreicht werden sollen? Auch in der Schweiz ist diese Frage noch bestritten; Zürich gibt z. B. weder Tag- noch Reisegelder, während Bern beides gibt. Wir wären für die Taggelder, theils um den Aermern den Zutritt nicht zu verschließen,

Digitized by Google

theils behufs Zerstörung des grundschlechten Systems, die gesetzgebenden Räthe immer schon nach 1—2 Tagen wieder entlassen und fünf, sechs Male und noch mehr im Jahre einberufen zu müssen. Dieses System, wie es hauptsächlich in Zürich praktizirt wird, hat zur Folge, daß die Mitglieder sich nicht einmal näher kennen lernen und ihre Gedanken ordentlich austauschen können; daß die Hauptarbeiten Kommissionen zugewiesen und die Diskussionen theils abgeschwächt, theils auch übereilt werden. Ganz außerordentliche Verhältnisse vorbehalten, ist eine zweimalige Zusammenkunft im Jahre, bei welcher dann aber aufgearbeitet werden soll, völlig genügend. Um den Mitgliedern aber das längere Ausharren zu ermöglichen, ist ein mäßiges Taggeld nothwendig.

Es ist endlich noch die Frage zu erörtern, ob gewisse Personen von der Wahl in den Großen Rath *ausgeschlossen* werden sollen. Wir halten von vornherein den Ausschluß ganzer Stände, wie z. B. der Geistlichen und Lehrer, unter keinen Umständen für gerechtfertigt. Wenn man nur halbwegs billig sein wollte, müßte man dann solche Stände wenigstens mit einer Standesrepräsentation für jene Entziehung der Rechte der Einzelnen entschädigen. Allein es ist besser, wenn man das Volk frei wählen läßt. Die diesfalls bestehenden Beschränkungen sind eben so ungerecht gegen die Stände, welche sie betreffen, als unziemliche Bevormundungen des Volkes selbst.

Anders verhält es sich mit der Frage des *Beamtenausschlusses*. Das Volk ist ganz berechtigt, gegen Aemterkumulation sichernde Bestimmungen zu treffen; denn die Häufung der Aemter in einer Person enthält unbedingt gewisse Gefahren. Nach unserer Ansicht möchte folgendes System am grundsätzlichsten sein: Im Großen Rathe sollen weder die Mitglieder der Regierung, noch die von der Regierung gewählten Beamten *entscheidende* Stimme haben dürfen. Dagegen sehen wir keinen Grund, vom Volke gewählte Beamte oder Richter vom Großen Rathe auszuschließen. Wir begnügen uns hier mit dieser kurzen Andeutung unserer Ansicht, indem wir zur Begründung auf die spätere Auseinandersetzung über das Verhältniß der verschiedenen Gewalten zu einander verweisen.

So viel über die *Bestellung* der gesetzgebenden Körper. *Ebenso* wichtig für unsere Frage ist aber deren *Wiederbeseitigung*.

Digitized by Google

Das regelmäßige Mittel dazu ist bei uns das Institut der periodischen Erneuerungswahlen der Räthe zu 1, 2, 3, 4 Jahren und mehr. Indeß ist das Gefühl ziemlich allgemein, daß dies nicht genüge, und daß man entweder ganz kurze Amtsdauern, oder ein Abberufungsrecht einführen müsse. Wir halten jenes Gefühl für ganz gerechtfertigt. Das Verhältniß zwischen Volk und Rath ist ein Vertrauensverhältniß im höchsten und schönsten Sinne des Wortes. Das Vertrauen ist aber ein geistiges Fluidum von freister Natur; es läßt sich absolut nicht binden, weder an eine Zeit, noch an eine Person, noch an eine Behörde, ja nicht einmal an Verstandesgründe. Es kömmt und geht wie der Dieb in der Nacht. Was ist aber ein Rath, der das Vertrauen des Volkes verloren hat? Ist es nicht weit besser, das gestörte Verhältniß werde sofort gänzlich gelöst?

Täusche man sich nur nicht. Man kann die Amtsdauer verkürzen, so viel man will, so wird es doch immer wieder Situationen geben, wo das Volk wünscht, den Großen Rath rasch zu beseitigen. Ein Rath kann schon bei den ersten Schritten straucheln, oder eine Richtung einschlagen, die dem Volke mißfällig ist. Auch hat jedes Volksrecht gegenüber der Gesetzgebung zuletzt doch nur einen negativen Charakter. Wenn aber das Volk einmal durchaus etwas verlangt, der Rath aber nicht entsprechen will, so nützen dem Volke ja alle jene Rechte nichts. Es kann seinen Willen nur dann zur Geltung bringen, wenn es am Ende auch einen halsstarrigen Rath entfernen kann. Will man wirkliche Volksherrschaft, so muß man daher dem Volke die Möglichkeit nicht entziehen, seinem Rath jeden Augenblick das Mandat zu künden. Das Abberufungsrecht scheint uns daher nothwendig, auch bei kürzester Amtsdauer.

Wir gehen aber noch einen Schritt weiter und sagen, die Abberufung sollte nicht die Ausnahme, sondern die Regel bilden für die Beseitigung der Behörden mit politischem Charakter; es sollte der ganze Begriff der ordentlichen Amtsdauer sammt der periodischen Erneuerungswahl über Bord geworfen, oder wenigstens zu einer seltenen Ausnahme gemacht werden. Wir wären also, mit andern Worten, für das Englische System der Parlamentserneuerung zu unregelmäßigen Zeiten. In England ist die gesetzliche Parlamentsdauer zwar 7 Jahre, allein es kommt fast gar nicht vor, daß ein

Digitized by Google

Parlament diese Lebensdauer erreicht, welche nur als ein äußerstes Maß vorgesehen ist. In der Regel funktionirt das Parlament so lange, bis ein größeres Ereigniß eintritt, das dessen Auflösung wünschbar erscheinen läßt, mitunter kaum ein halb Jahr, mitunter aber auch viele Jahre, früher sogar ganz unbeschränkte Zeit; ein Parlament, welches jetzt noch den Namen des „langen" hat, funktionirte, wenn wir nicht irren, 15 Jahre.

Vergleichen wir kurz die beiden Systeme!

Wir wählen unsere Räthe neu, wenn der Zeiger der Uhr abgelaufen ist, welcher ihre Amtsdauer anzeigte, wie wir unser Essen zu bestimmter Stunde einnehmen und zur bestimmten Stunde uns schlafen legen. Ob wir dannzumal ein Bedürfniß nach einem neuen Rathe haben, wird nicht gefragt, und es kommt daher gar nicht selten vor, daß wir unser Geschäft mit gewohnter Gleichgiltigkeit abthun, und ein paar Manate nachher das Volk zu dem neugewählten Rathe gar kein besonderes Zutrauen zeigt, worüber man sich dann in großes Erstaunen und Entrüstung versetzt. Wenn eine Erneuerungswahl herankommt, so suchen die Räthe gern wichtigen Fragen auszuweichen, damit am Wahltage keine brennenden Stoffe vorliegen. Alsdann müssen sich für diesen alle Zeitungsschreiber anstrengen, um ihren Lesern die Wichtigkeit der Wahlen im Allgemeinen auseinander zu setzen; auch die Pfarrer auf den Kanzeln müssen in sanfter Weise an die Bürgerpflichten erinnern, und es erlassen selbst die Regierungen Proklamationen, die unter allerlei schönen Worten nichts weiter sagen, als der Bürger solle an der Wahl Theil nehmen. Gleichzeitig werden die Vereine in Thätigkeit gesetzt; man hört Vorträge an über die allgemein menschlichen, christlichen, besondern privaten, allgemeinen und besondern politischen Tugenden, Kenntnisse und Charaktereigenschaften, welche jeder Kandidat haben müsse, und schließlich läuft am Wahltage das Ganze sehr oft auf Befriedigung einiger persönlichen Eitelkeiten hinaus.

All dies Kinderzeug, das Einem schrecklich langweilig wird, wenn man es ein paar Jahrzehnte durchgemacht hat, braucht der Engländer nicht. Er wählt nicht nach der Uhr, sondern nach dem lebendigen Bedürfniß. Dadurch ändert sich die ganze Scenerie. Eine Parlamentsauflösung ist ein Akt, welcher nur wegen einer

Digitized by Google

oder mehrerer Fragen erfolgt, welche die Aufmerksamkeit des ganzen Landes schon erregt haben. Die Neubestellung des Parlaments hat also einen ganz konkreten Zweck; es ist die Antwort des Landes auf die an dasselbe gerichtete Appellation. Das Volk beschäftigt sich nun nicht damit, engelhafte Gestalten aufzusuchen, um mit diesen seinen Rath zu bevölkern, sondern es denkt zuerst darüber nach, was es in jenen konkreten Fragen will, und sodann sucht es diejenigen Personen, welche seine Gedanken am besten repräsentiren. Die Personalfragen treten dadurch vor den sachlichen von selbst zurück. Für Volksbetheiligung braucht man da gar nicht künstlich zu sorgen; die macht sich ebenfalls ganz von selbst. Man witzelt bei uns so oft über die Gleichgiltigkeit des Volkes bei den Wahlakten, aber das nämliche Volk erscheint in hellen Haufen, wenn es dem Entscheid einer großen konkreten Frage gilt, an der sich eben statt einzelner Eitelkeiten das ganze Land sättigen kann. Beseitige man nur das System der Wahlen in's Allgemeine, und man wird rasch einen kräftigen politischen Pulsschlag des Landes erhalten. Unser Volk ist freilich wahlmüde, aber nur deswegen, weil es einem pedantischen System zu Liebe sich immer zur Unzeit mit Wahlen plagen muß; es wird sofort wahlfreudig werden, wenn es jeweilen klare sachliche Ziele vor sich sieht.

Regel zur Beseitigung eines gesetzgebenden Körpers sollte daher unseres Erachtens die Abberufung desselben durch das Volk sein. Ausnahmsweise könnte man ja immerhin bestimmen, daß die Lebensdauer eines gesetzgebenden Körpers im höchsten Falle 6—7 Jahre dauern solle. Wir hoffen' alsdann doch wenige dieses Alter erleben zu sehen.

Man hat schon die Frage aufgeworfen, ob man nicht den Wählern eines einzelnen Repräsentanten ein Abberufungsrecht gegen ihn geben solle? Dies Recht schiene uns aber nicht begründet zu sein. Der gesetzgebende Körper bildet, wenn er konstituirt ist, eine Einheit, und es kann nun blos dem ganzen Volke, nicht aber dem einzelnen Kreise gestattet werden, umgestaltend in diese Einheit einzugreifen. Man denke nur an die gefährlichen Situationen, welche dadurch entstehen könnten, wenn bei ungefähr gleicher Stärke der Parteien eine einzelne Ortschaft der ganzen Landespolitik eine veränderte Richtung zu geben im Stande wäre.

Digitized by Google

Eine andere, hieher gehörige Frage ist dagegen die, ob nicht zwischen den Wählern und ihren Repräsentanten etwas lebhaftere Beziehungen stattfinden sollten? Auch das würde sich ganz von selbst machen, ohne das unglückliche System der Wahl auf bestimmte Zeit und in's Allgemeine. Man spricht z. B. von dem Platformsystem, d. h. von der Verpflichtung jedes Kandidaten, sich über sein Glaubensbekenntniß auszusprechen und sich darüber examiniren zu lassen. Das kann eine ganz lächerliche und wieder eine ganz verständige Sache sein, je nach den Umständen. Wenn ein Kandidat in's Blaue hinein über Gott und die Welt in Katechisation genommen wird, so lacht bei uns Jedermann über eine solche Kinderlehre. Wenn dagegen eine große Frage auf der Tagesordnung steht, so ist es keineswegs eitle Neugierde, wenn der Wähler wissen will, in welcher Art denn eigentlich sein zukünftiger Repräsentant ihn zu vertreten gedenke. Sobald jede Wahl einen konkreten Charakter annimmt, machen sich die Glaubensbekenntnisse mit oder ohne Platform von selbst.

Aber es wird dabei nicht sein Bewenden haben. Sobald der Repräsentant nicht auf bestimmte Zeit gewählt ist, hat er ein klares Interesse, politische Fühlung mit seinen Wählern beständig zu unterhalten, sich über den Gang der Dinge dann und wann auszusprechen, und die Ansichten der Wähler über diesen oder jenen sie besonders interessirenden Punkt einzuholen. Das macht sich in England ebenfalls auf die leichteste Art von der Welt, ohne daß man bestimmte Formeln dafür aufzustellen braucht, weil es sich eben aus der freien Natur des Verhältnisses ergibt. Sobald man ein reines Vertrauensverhältniß zwischen Volk und Rath herstellt, und davon abläßt, dasselbe in ein bloßes Dienstverhältniß zu verknöchern, so stellt sich im Ganzen, wie im Einzelnen, Alles viel natürlicher und richtiger dar. Das Volk muß seinen Rath wie einen Freund betrachten und behandeln. Es muß ihn nicht Herr über sich werden lassen, aber ihn auch nicht zum Knecht erniedrigen wollen, frei ihn wählen, frei ihn entlassen, wie es das jedesmalige Zeitbedürfniß erheischt. Dann werden gesunde politische Zustände möglich sein und bleiben.

Digitized by Google

XII.

Das Verhältniß des Volkes zur Regierung ist eine Frage von nicht geringerer Wichtigkeit, als die bis jetzt behandelten.

In allen Ländern der Welt ist es der Souverän, welcher die Regierung unmittelbar bestellt. In der Schweiz ist das ebenfalls von Alters her der Fall gewesen in den Demokratien. In den nicht-demokratischen Kantonen allein wurde dem Rathe die Bestellung der Regierung übertragen. Indeß bestätigte sogar diese Ausnahme die Regel, weil man in der aristokratischen Republik den Rath als den Souverän betrachtete. Als man in den letztgenannten Kantonen im Jahre 1830 die aristokratische Staatsform beseitigte, nahm man mehr aus Zweckmäßigkeitsgründen die bisherige Wahlart der Regierung durch den Rath in die neuen Zustände hinüber, und man suchte diese politische Inkonsequenz dadurch zu rechtfertigen, daß man zwischen Volk und Regierung einen neuen Begriff einschob, den des Souverän-Stellvertreters, in welchem die Staatseinheit repräsentirt sein sollte.

Es ist unserer Ansicht nach ein ganz gesunder Zug in unsern gegenwärtigen Bewegungen, daß sie diesem Begriff des Souverän-Stellvertreters von allen Seiten her zu Leibe gehen. In der That ist dieser Begriff eine politische Monstruosität. Unsere Großen Räthe haben mittelst desselben eine Allmacht erlangt, wie sie jedenfalls kein einziger konstitutioneller Fürst Europa's hat; sie beherrschen die Gesetzgebung, die Regierung und die Justiz, und disponiren mit souveränster Befugniß über alle Kräfte des Staates zu ganz beliebigen Zwecken.

Diesen Begriff muß man daher wirklich beseitigen; der Souverän bedarf gar keines General-Stellvertreters, keiner künstlichen Zwischeneinheit, sondern nur verschiedener Organe. Die zwei politischen Hauptorgane, deren jeder Staat bedarf, sind der Rath und die Regierung. Beide müssen in vollster Unmittelbarkeit aus dem Souverän selbst hervorgehen, und nicht aus einander herauswachsen. Es muß, mit andern Worten, dem demokratischen Prinzip gemäß das Volk die Wahl seiner Regierung, sowie deren Wiederbeseitigung selbst besorgen.

Digitized by Google

Daß wir auf solche Art volksthümlichere Regierungen erhalten werden, wird Niemand bezweifeln. Allein, hören wir fragen, werden sie dann auch gute Verwaltungen sein? In dieser Beziehung erlauben wir uns zu wiederholen, was wir an einem andern Orte *) schon auseinandergesetzt haben, daß es nämlich ein beklagenswerther Mißgriff ist, wenn man die Begriffe Regierung und Verwaltung unter einander wirft.

„Regierung und Verwaltung," sagten wir dort, „sind verschiedene Dinge. Während die Verwaltung die natürliche Tendenz hat und haben muß, auf die Einzelnheiten zu gehen und sich gewissermaßen auf diese zu zersplittern, hat die Regierung genau die umgekehrte Aufgabe: das Einzelne zu einer höhern Einheit zusammenzufassen und mit einheitlichem Geiste zu beseelen. Es ist etwas Aehnliches, wie im einzelnen Menschen das Verhältniß zwischen Verstand und Vernunft. Es muß also erstlich die Regierung jedem einzelnen Verwaltungszweige das Ziel und den Weg anweisen und die angewiesene Bahn überwachen; es müssen für's Zweite die verschiedenen Verwaltungen wieder zusammengefaßt und das Verhältniß derselben unter einander bestimmt werden. Die Regierung muß es nicht dem Zufall anheimstellen, ob das eine oder andere Departement die überschüssige Kraft aufzehre oder sogar noch den andern Verwaltungen das Nöthige wegnehme. Sie muß darüber wachen, daß jedem Verwaltungszweige sein Gebührendes zu Theil werde, daß keiner die andern überwuchere und bedrücke, daß nicht wegen fieberhafter Thätigkeit eines Verwaltungschefs zur Unzeit große Umgestaltungen stattfinden, und nicht wegen Trägheit oder mangelnder Einsicht eines andern seine Verwaltung stillstehe oder zerfalle. Die Regierung muß ferner wissen, wohin sie das Land im Ganzen führen will; sie muß zu diesem Behufe Wünsche und Beschwerden des Landes sorgfältig beachten und dafür sorgen, daß das Volk über den Gang der Politik die nöthige Aufklärung erhalte. Sie muß im gesetzgebenden Rathe eine bestimmte, selbstbewußte Haltung einnehmen und den Beweis leisten, daß sie nach bestimmten Zielen steuert. Sie muß den Stand der Beziehungen zum Auslande sorgfältig verfolgen und auch darin die politische Stellung des

*) In der Broschüre „zur Bundesrevision" pag. 64.

Digitized by Google

Landes und die Anschauungen der Regierung marquiren. Kurz sie muß statt der Arbeit des Ruderers diejenige des Steuermanns thun und wie ein offenes Auge über dem Lande walten."

„Es ist darum falsch, Regierung und Verwaltung in die gleichen Hände zu legen. Die beiden verschiedenen Funktionen sollten auch verschiedenen Staatskörpern anvertraut sein. Die Verwaltung ist besser in der Hand einzelner Departementsvorstände, aber über diesen muß in monarchischen Staaten ein Fürst, in demokratischen ein Rathskollegium die Einheit des Staates vertreten. Dieser Rath sollte aber nicht in Departemente ausgeschieden sein, sondern jedes Mitglied sollte gehalten sein, sich mit dem Ganzen zu beschäftigen, was natürlich nicht hindern würde, für jedes wichtigere Geschäft gehörige Vorprüfung anzuordnen und die Ueberwachung nach einzelnen Gebieten zu theilen. Nur vor einem solch' unabhängigen Rathe wird sich unbefangenes Recht finden lassen gegenüber Verfügungen von Departementsvorständen, und es werden hier die Klagen über Mißbräuche in einzelnen Verwaltungen nicht ungehört verhallen."

„Selbstverständlich müßte den Departementsvorständen eine gewisse Kompetenz eingeräumt werden mit Beschwerderecht an den Rath, und es könnte dieser sie unter Umständen auch mündlich anhören. Dem Rathschlage selbst sollten sie jedoch fern bleiben."

Nur die Regierung wäre nach unserer Ansicht vom Volke zu erwählen, welche alsdann ihrerseits für einzelne Geschäftszweige, die einer besondern Verwaltung bedürften, Direktoren zu ernennen hätte. Nehmen wir z. B. die Verhältnisse von Zürich. Eine vom Volke zu erwählende Regierung von 5 Mitgliedern würde vollständig genügen. Diese Regierung hätte alsdann 4 Direktoren zu ernennen, einen für Justiz und Polizei (inbegriffen das Gesundheitswesen), einen für die Erziehung und den Kultus, einen für Inneres mit Finanzen, und einen für die öffentlichen Arbeiten. Politisches und Militärwesen könnten füglich von der Gesammtregierung besorgt werden.

Man bekäme mit dieser Einrichtung gleichzeitig eine volksthümliche Regierung, eine gute Administration und eine unabhängige Rekursinstanz bezüglich aller Beschwerden gegen einzelne Direktoren, ohne die geringste Kostenvermehrung.

Digitized by Google

Das Hauptgebrechen des jetzigen Systems liegt darin, daß die Regierung vom Großen Rathe abhängig gemacht wird, statt vom Volke. Daraus ergeben sich vielfache Uebelstände.

Schon bei der Wahl der Regierungen fallen, außer den Rücksichten auf die allgemeine Volkswohlfahrt, naturgemäß auch verschiedene andere Rücksichten mit in Betracht, welche spezifisch nur diejenigen der Großrathsmehrheit und wohl auch blos einzelner einflußreicher Kreise in dieser Mehrheit selbst sind. Man wird nicht leugnen können, daß sich fast in jeder von gesetzgebenden Körpern gewählten Regierung Mitglieder befinden, welche das Volk jedenfalls nie gewählt hätte, und das ist für eine Demokratie doch nicht ganz passend. Wir meinen damit nicht unbekannte Namen oder stillere Naturen, die bis dahin blos noch in kleineren Kreisen sich Ansehen erworben haben, sondern umgekehrt bekannte Namen, welche das Volk geradezu verwerfen würde, wenn es ein Wort mitzusprechen hätte.

Die vom Großen Rathe nach seinem Temperamente gewählte Regierung ist naturgemäß genöthigt, ihrerseits wieder alle Vorlagen dem Temperamente dieses Großen Rathes anzupassen, und damit Rücksichten mit Rücksichten zu vergelten. Wenn Wahlen in den Großen Rath vorgenommen werden sollen, so hat die Regierung nicht sowohl das Interesse an einer freien Kundgebung des Volkes, als vielmehr an einer Verstärkung der ihr günstigen Großrathsmehrheit, und es gibt sich dann gar leicht, daß durch die verschiedenen Mittel, über welche eine Regierung verfügt, auch ein dem Interesse entsprechender Druck geübt wird.

Das außen stehende Publikum läßt sich durch dieses gegenseitige Rücksichttragen nun gar zu leicht zum Schlusse verleiten, daß in diesen Behörden eine Hand die andere wasche, und daß es nur dazu da sei, um den Herren die Gefälligkeiten zu bezahlen, welche sie sich gegenseitig erweisen.

Ein anderer, nicht geringerer Uebelstand ist der, daß man von der nicht verantwortlichen Stellung eines Großrathsmitgliedes aus das Land beherrschen, oder daß, selbst wenn solches auch nicht der Fall ist, wenigstens ein falscher Schein entstehen kann, welcher geeignet ist, die Regierung herabzusetzen und in Mißkredit zu bringen.

Digitized by Google

Alle diese Uebelstände, welche wir absichtlich nicht koloriren, lassen sich in radikaler Weise nur beseitigen mittelst Wahl der Regierung durch das Volk. Die Sicherung der Unabhängigkeit einer Regierung ist ein so großes Landesinteresse, daß alle kleinern Rücksichten davor zurücktreten müssen.

Daß dem Volke dann auch das Recht der Abberufung der Regierung zustehen muß, ist eine selbstverständliche Sache, und wir denken, dieses Abberufungsrecht werde am fleißigsten praktisch geübt werden. Es ist ein weiterer Vorzug der unmittelbaren Verbindung von Volk und Regierung, daß jenes, ohne den Großen Rath mit berühren zu müssen, die Regierung allein beseitigen kann. Das Volk macht nicht mit Unrecht hauptsächlich die Regierungen für den verkehrten Gang der Staatsgeschäfte verantwortlich. Das Volk selbst tritt, mag man organisiren, wie man will, jedenfalls immer nur in einzelnen wenigen Momenten handelnd auf die Bühne. Der gesetzgebende Körper seinerseits beschäftigt sich höchstens ein paar Wochen im Jahre mit den Staatsgeschäften, und ist dabei wesentlich nur auf Anstoß der Regierung thätig. Für das politische tägliche Brod des Volkes hat immer die Regierung zu sorgen, und selbst für die größeren Akte des Großen Rathes und des Volkes regelmäßig den Anstoß zu geben, mit richtiger Auswahl von Zeit und Gelegenheit. Es liegt deshalb im höchsten Landesinteresse, eine auf verkehrte Wege gekommene Regierung jeden Augenblick beseitigen zu können, weil sie sonst das ganze Land auf den falschen Weg mit fortreißt. Daher freie Abberufung der Regierung, wobei wir, wie beim Großen Rathe, die Abberufung als Regel einführen und daher von jeder bestimmten Amtsdauer und Erneuerungswahl abstrahiren würden, immerhin mit einer Maximaldauer, gleichwie beim Großen Rathe. Unseres Wissens besteht das System bestimmter Amtsdauer der Regierungen gar nirgends in der Welt. Allerdings hat der Nordamerikanische Präsident als Einzelner eine Amtsdauer, damit sich die Republik nicht in eine Monarchie verwandeln könne; allein sein Ministerium hat eine solche so wenig, als irgend eine andere europäische Regierung. Eine fixe Amtsdauer einer Regierung ist noch weniger richtig, als eine solche des Rathes.

Aber, wird man uns nun einwerfen, werden zwischen den aus gleichem Urquell hervorgegangenen und auf gleicher Linie der Be-

Digitized by Google

rechtigung stehenden zwei Staatskörpern, Rath und Regierung, nicht schwierige und unheilbare Konflikte entstehen? Hat man nicht die praktischen Beweise vor sich in Nordamerika und auch in unserer Nähe, in Genf?

Ja freilich. Solche Konflikte werden sicher nicht ausbleiben, und es ist sogar für die Volksfreiheit kein Unglück, wenn sie nicht ausbleiben. Aber Heilmittel dagegen werden sich finden lassen.

Wodurch ist der gegenwärtige Konflikt in Nordamerika so unheilvoll geworden? Augenscheinlich nur deshalb, weil die Verfassung die Stellung der beiden Gewalten zu einander unglücklich definirt und die Möglichkeit eines legalen Ausweges eines Konfliktes fast verschlossen hat. Die Nordamerikanische Verfassung hatte den guten Willen, Regierung und Gesetzgebung von einander unabhängig zu machen, indem sie beide unmittelbar aus dem Volke hervorgehen ließ. Statt diesen Gedanken logisch auszuführen und beide Gewalten einander gleichzuordnen, verfiel man dann aber auf folgende sonderbaren Künsteleien: Man gab dem Präsidenten ein Veto gegen die Schlußnahmen der Räthe, setzte ihn damit also über dieselben. Dann aber gab man den Räthen das Recht, dieses Veto mit $^2/_3$ Stimmen zu überwinden, und setzte somit $^2/_3$ der Räthe über den Präsidenten. Endlich gab man noch einem der Räthe das Recht, den Präsidenten in Anklagestand zu versetzen, und dem andern, ihn auf eine solche Anklage zur Amtsentsetzung zu verurtheilen, wodurch also der Präsident selbst jedem einzelnen der beiden Räthe unterworfen wurde. Aus diesem widerspruchsvollen Durcheinander ist dann allerdings der jetzige blühende Konflikt erwachsen.

Wo man Regierung und Rath wirklich neben einander stellen will, da muß man nicht dem einen Körper das Recht geben, Schlußnahmen des andern einseitig zu verhindern, oder denselben sogar ganz außer Wirksamkeit zu setzen. Vernünftiger Weise kann das den Konflikt entscheidende Wort nur der Souverän, das Volk, selbst aussprechen.

In Genf hat die Regierung, welche, wie jetzt auch in Baselland, aus Volkswahlen hervorgeht, ein suspensives Veto, und sie hat diese ihre Stellung gegenüber dem Großen Rathe mehrfach gewahrt. Dennoch verlangt keine Partei in Genf die Wahl der Regierung durch den Großen Rath, wohl aber hört man Beschwer-

Digitized by Google

den gegen das System, ein Jahr die Regierung und das folgende Jahr den Großen Rath wählen zu lassen, welches aller Grundsätzlichkeit entbehrt und praktisch allerdings verderbliche Folgen hat. Auch in Baselland hat sich das System der Wahl der Regierung durch das Volk durchaus gut bewährt.

Das Volk darf es gar nicht bedauern, wenn Regierung und Großer Rath es nicht zu gut mit einander können. Sobald man ein Mittel hat, ernstere Konflikte zu hindern oder zu lösen, so schadet es im Uebrigen nichts, wenn jeder der beiden Körper seinen unabhängigen Charakter und seine Eigenthümlichkeit wahrt. Ein Konflikt kann sich freilich so schärfen, daß ein Nebeneinanderbestehen der beiden Körper nicht mehr möglich ist, z. B. wenn der Große Rath der Regierung die nöthigen Kredite für die Führung des Staatshaushaltes verweigert, oder wenn die Regierung die Schlußnahmen des Großen Rathes nicht vollzieht.

Im einen, wie im andern Falle muß einer der beiden Körper weichen, und es verlangt natürlich jeder der beiden, daß der andere weichen müsse. In den monarchischen Staaten entscheidet solche Konflikte der Fürst, indem er entweder das Ministerium abdankt oder die Kammer auflöst. Ganz gleich muß man in der Republik verfahren, nicht der Regierung das Recht geben, den gesetzgebenden Körper aufzulösen, und nicht dem Großen Rathe das Recht, die Regierung abzudanken, was beides sich grundsätzlich gleich wenig rechtfertigt; sondern die Frage an's Volk bringen und von ihm entscheiden lassen, wer von beiden abtreten soll. Am einfachsten wird sich dies dadurch machen, wenn jedem der beiden Körper die Berechtigung gegeben wird, über die Abberufung des andern abstimmen zu lassen, aber mit der Folge, daß er selbst abzutreten hat, wenn das Volk seine Frage verwirft. Selbstverständlich muß das Volk selbst im Wege der Initiative die gleiche Frage gegenüber jedem der beiden Staatskörper und selbst gegen beide zugleich zu stellen berechtigt sein. Jene Fragstellung durch die Behörden würde aber natürlich bald die regelmäßige Form der Ausübung des Abberufungsrechtes werden.

Daran knüpft sich nun die weitere Frage an, ob den beiden Staatskörpern nicht auch das Recht gewährt werden solle, gegen Einzelnschlußnahmen je des andern die Appellation an's

Digitized by Google

Volk zu ergreifen? Soll mit andern Worten die Regierung gegen eine ihr nicht zusagende Schlußnahme des Großen Rathes, und der Große Rath gegen einen ihm mißliebigen Regierungsentscheid die Volksabstimmung anrufen können? Es wäre dies offenbar eine Art gegenseitiges Veto, und wir könnten aus dem gleichen Grunde, warum wir das Volksveto nicht für gut erachten, auch nicht für dies Veto von Staatskörpern stimmen. Es könnten dabei noch viel gefährlichere Ueberrumpelungen erfolgen, als mittelst des Volksveto. Dagegen würden wir auch hier ganz unbedenklich jedem der beiden Körper das gleiche Initiativrecht geben, wie einer gewissen Zahl von Bürgern, das Recht nämlich, unter Angabe von Gründen die Frage zur Abstimmung an's Volk zu bringen, ob nicht die angefochtene Schlußnahme in Revision gezogen werden solle, mit nachfolgender Volksentscheidung über Annahme oder Verwerfung des revidirten Beschlusses.

Damit wäre eine ganz natürliche Kontrolle jedes der beiden Körper durch den andern gegeben, und das Volk bliebe auch selbst den Regierungsakten gegenüber beständig Herr der Situation.

Eine vom gesetzgebenden Rathe unabhängige Regierung, wie ein von der Regierung unabhängiger Großer Rath, das sind die zwei besten Bürgschaften eines guten Staatsorganismus. Das Volk wird sich nicht schlecht dabei befinden, wenn es diese beiden Organe unmittelbar aus sich hervorgehen läßt, und sich über jede einzelne ihrer Aktionen das letzte Wort vorbehält, ohne im Uebrigen dann die Freiheit ihrer eigenen Entschließungen und ihrer Aktion zu behindern.

XIII.

Vor etwa hundert Jahren hat ein Staatsrechtslehrer die Erfindung gemacht, daß entsprechend unserer christlichen Dreieinigkeit in der Gottheit, es auch eine politische Dreieinigkeit im Staatsleben gebe: die Gesetzgebung, Regierung und Justiz. Die Erfindung dieser Dreieinigkeit hatte großen Erfolg, und noch vor 20—30 Jahren war dieselbe ein Glaubenssatz, den man so wenig, als seinen religiösen Zwillingsbruder anzuzweifeln wagte.

Digitized by Google

Die neuere Wissenschaft hat indeß beiden Sätzen etwas übel mitgespielt, und mit dem Glauben an die politische Dreieinigkeit wenigstens ist es so ziemlich vorbei. Man verlangt sogar bestimmter als je Unabhängigkeit der Justiz, und Niemand verkennt mehr ihren sehr hohen Werth für die Sicherung der staatlichen Zustände. Allein man hat anderseits auch gefunden, daß Gesetzgeber und Richter nur verschiedene Ausdrucksformen für eine und dieselbe Thätigkeit sind.

Es wäre nämlich im Grunde Sache des Gesetzgebers, seine Vorschriften nicht blos in großen Grundzügen zu geben, sondern dieselben so in alle Einzelnheiten hinein zu entwickeln, daß für jeden möglichen Fall schon zum Voraus die Regel seines Entscheides gegeben wäre, ja auch für den Beweis so bestimmte Regeln anzuweisen, daß das Resultat gleichfalls sich in jedem Spezialfall herausstellen müßte. Wir anerkennen wirklich das Vorhandensein einer solchen Voraussicht und Vorausſorge bei Gott, in welchem wir uns daher auch die Funktionen des Gesetzgebers und Richters vereinigt denken. Wir wissen aber zugleich, daß sich bei Menschen Aehnliches nicht findet, und daß deshalb hier auf andere Weise fürgesorgt werden muß.

Durch vieles Studium und reiche Erfahrungen ist man dazu gekommen, die Gesetze selbst lieber einfach zu halten, nur gewisse Grundlinien in ihnen aufzustellen und sich im materiellen Rechte nicht in allzu viele sogenannte Kasuistik, im Prozeß nicht in positive Beweistheorien zu vertiefen; dagegen für die Ausführung jener Grundlinien, für ihr Anpassen an die einzelnen, oft vielfach verschlungenen Fälle, welche das reichgestaltige Leben hervorbringt, und für die Würdigung der Beweise eine besondere Hülfsinstitution aufzustellen, welche man die Justiz nennt. Die Justiz ist daher nicht eine selbstständige Gewalt, sondern die Hülfsgewalt des Gesetzgebers, die sein Werk weiter führt und im Detail zur Anwendung bringt, in diesem Geschäft aber mit voller Selbstständigkeit verfährt. Der Gesetzgeber gibt die allgemeine Regel, der Richter aber gibt das Gesetz für den Spezialfall.

Wir mußten diese Charakteristik der Justiz vorausschicken, weil sie dazu dient, ihre Stellung im Staate zu bestimmen und allerlei verworrenen Ideen über diese Materie zu begegnen.

Digitized by Google

Man hat z. B., gestützt auf die oben erwähnte Dreieinigkeitslehre, vorgeschlagen, auch die Richter in den höchsten und niedrigsten Graden direkt vom Volke erwählen zu lassen. Jedermann, der nicht in jener falschen Theorie befangen ist, sieht sofort ein, daß dies ein unrichtiges Begehren ist, daß es vernünftiger Weise vielmehr Sache des Gesetzgebers sein muß, die Richter, die an seiner Statt sitzen, zu bezeichnen.

Es haben im Jahre 1865 bei dem Versuche einer Verfassungsrevision in Genf über diesen Punkt interessante Verhandlungen stattgefunden. Da in Genf das Volk die Regierung und den gesetzgebenden Körper wählt, so folgerte man daraus, daß es auch den obersten Gerichtshof zu wählen habe. Das Unrichtige dieser Theorie und gleichzeitig auch das praktisch Verderbliche derselben wurde indeß mit solcher Klarheit nachgewiesen, daß jener Versuch ganz verunglückte.

Nach unserer Ansicht sollten durchaus alle ständigen Richter ohne Ausnahme vom Großen Rathe gewählt werden. Der Richter, dessen Wesen Unparteilichkeit sein soll, darf nicht durch Parteiwahlen sein Amt empfangen, noch durch solche in seiner amtlichen Fortexistenz bedroht sein. Die Gefahr des Systems der Volkswahlen wächst sogar in zunehmendem Maße, je näher der betreffende Richter dem Volke steht. Wir halten es gleichfalls für unrichtig, den Richter auf bestimmte Amtsdauer zu wählen, weil man ihn durch die Nothwendigkeit successiver Wiederwahlen in Abhängigkeit versetzt. Er sollte auf unbestimmte Zeit gewählt sein.

Dagegen muß es natürlich Mittel geben, um den gewissenlosen, unfähigen oder faulen Richter aus seinem Amte entfernen zu können. Das einfachste Mittel ist auch hier, sofern nicht durch die Umstände eine förmliche Amtsentsetzung geboten ist, die Abberufung. Ueber das Abberufungsverfahren gegen einzelne Beamte werden wir uns in der Folge noch näher aussprechen.

Abberufung eines ganzen Gerichtshofes schiene uns unstatthaft; denn es herrscht unter den Mitgliedern eines Gerichtshofes keine Solidarität. Man verlangt im Gegentheil, daß jeder Richter für sich in der Tiefe des eigenen Gewissens seine Rechtsüberzeugung bilde und dieselbe nicht verläugne, um Mehrheiten bilden zu helfen, welche seinen Rechtsanschauungen widersprechen.

Digitized by Google

Es gehört mit ins Kapitel der gleichen Irrthümer, wenn man einem Gerichtshof Verwaltungsbefugnisse einräumt; wenn man ihm das Recht gibt, Verordnungen zu erlassen, untern Instanzen allgemeine Rügen zu ertheilen; wenn man ihn veranlaßt, allgemeine Rechenschaftsberichte zu erstatten u. dgl. Die Gerichte sollen nicht administriren, sie haben im Spezialfalle das Recht, anzuweisen, aber im Allgemeinen haben sie nichts zu ordnen. Wo sie Ungehöriges sehen, mögen sie es denjenigen Staatsbehörden mittheilen, welche dazu berufen sind, den allgemeinen Gang der Staatsgeschäfte zu ordnen und zu überwachen. Auch diese z. B. in Zürich noch bestehende Verwaltungskompetenz des Obergerichts gehört zu den Konsequenzen der falschen Dreieinigkeitslehre.

Soll nun nach dem Gesagten das Volk kein Recht zu direkter Mitwirkung bei der Rechtspflege besitzen? Wird diese alsdann nicht dem Volke fremd werden, fremd bezüglich der Personen der von oben herab gesetzten Richter, fremd bezüglich der Anwendung des Rechts, fremd auch bezüglich der Kenntniß und Fortbildung des Rechts im Volk?

Gewiß. Das Volk muß, um sein Recht kennen und gestalten zu lernen, nicht bloß von ferne zusehen, wie es von gelehrten Herren angewendet wird, sondern es selbst anwenden. Dies wird in einfachster Art verwirklicht durch Einführung der Volks- oder Geschwornengerichte, die nicht aus ständigen Richtern besetzt sein dürfen, sondern aus Männern, die ohne förmliches Amt unmittelbar aus dem Volke herberufen werden, um einen oder mehrere Rechtsfälle zu erledigen, die nicht ein Mensch, nicht eine Partei, sondern das unparteiische Loos, dessen Zufälligkeiten aber bis zu einem gewissen Grade korrigirt werden dürfen, herausgesucht hat, und die nach Erledigung ihrer Funktion sofort wieder ins Volk zurücktreten.

Der Einwurf, daß alle unsere Gerichte ja Volksgerichte seien, weil sie nicht aus gelehrten Richtern bestehen, ist nicht stichhaltig. Der Fehler an dieser Einrichtung ist, daß die Richter nicht unparteiisch gewählt sind und durch Wahl einiger Weniger auf längere Zeit alle Andern von der Theilnahme an der Rechtspflege ausgeschlossen werden. Auch sind die Geschwornengerichte namentlich den niedrigern Gerichten mit ständigen Richtern auch noch deßhalb vor-

Digitized by Google

zuziehen, weil sie nicht in den Schlendrian einer sogenannten Gerichtspraxis hinein gerathen, sondern jeden Fall für sich erledigen und ihre Rechtsprechung, zu der sie vielleicht nur Ein Mal im Leben berufen werden, aufs Gewissen nehmen. Eine Jury mit einem guten leitenden Richter ist eine viel vorzüglichere Einrichtung als unsere jetzigen Gerichte, wie sie der Regel nach bestellt sind.

Soll die Jury auch für Civilstreitigkeiten eingeführt werden? Wir sehen keinen innern Grund zu einer Verneinung dieser Frage. Die Frage stellt sich im Civilfall gewöhnlich dahin: Ist der Beklagte schuldig, etwas zu thun? und im Straffalle: ist er schuldig, etwas gethan zu haben? Das Gleiche bei Beiden ist das Schuldig oder Nichtschuldig, das eine Jury im einen, wie im andern Falle auszusprechen befähigt ist. Für einen großen Theil der Civilprozesse ist die Jury sogar vorzugsweise gut, z. B. für alle Prozesse gegenüber Beamten, über die wir in der Folge noch sprechen werden, für Vormundschafts-, Ehe-, Vaterschaftsprozesse und für Beurtheilung von Streitigkeiten aus Geschäftsführungen, welche ein besonderes Vertrauen voraussetzen.

Wir könnten auch nicht anerkennen, daß die Abwicklung eines Civilprozesses vor der Jury schwieriger oder kostspieliger würde. Bei einer guten Prozeßvorbereitung, die selbstverständlich von einer einzelnen Person bis zum Hauptakte zu besorgen ist, und bei einer verständigen Führung der Hauptverhandlung durch einen gebildeten Richter wird ein Civilprozeß von einer Jury gerade so gut erledigt werden können wie ein Strafprozeß.

Dagegen halten wir dafür, daß man in diesen Fragen sich nicht ganz absolut bloßen Theorien in die Arme werfen solle. Es gibt entschieden Fälle, wo eine Jury wenig paßt, auch sogar in Strafsachen. So würden wir es gerade für unsere Zeit passend erachten, wenn in Kantonen, wo Handel und Industrie stärker entwickelt sind, besondere Bankerotgerichtshöfe aufgestellt würden, welche die civile und strafrechtliche Seite eines Bankerots gleichzeitig zu erledigen hätten. Wo es sich darum handelt, eine große Reihe vereinzelter, einzeln nicht gerade entscheidender, aber in ihrer Verbindung dem geübten Blicke doch ein deutliches Bild der rechtswidrigen Absicht gewährender Akte zu beurtheilen, da reicht die Kraft einer Jury nicht aus. Der jetzige Zustand, welcher dem kecken Schwindler und

Digitized by Google

Betrüger freies Feld gibt, wirkt demoralisirend auf das Volk und erzeugt mit Recht Mißstimmung in der mit ehrlicher Arbeit sich mühsam durchkämpfenden Bevölkerung.

Desgleichen halten wir auch in Civilstreitigkeiten die Jury gar nicht für geeignet, langfädige Rechnungsstreitigkeiten und ähnliche, auf viele vereinzelte Akte sich vertheilende Händel zu erledigen.

Ferner sehen wir nicht ein, warum man streitenden Parteien, die vielleicht das nöthige Vertrauen auf die Jury nicht besitzen, dieselbe aufdringen soll. Man kann füglich den Parteien, deren Interessen doch zunächst in Frage stehen, in gewissen Fällen die Wahl zwischen ständigen Richtern und Jury gestatten. Unserer Ansicht nach könnte z. B. in folgender Weise verfahren werden:

Für gewisse Arten von Civil- und Strafsachen würden, soweit nicht Schuldbekenntnisse die Mitwirkung einer Jury überhaupt unnöthig machen, Schwurgerichte vorgeschrieben; für gewisse Ausnahmsfälle würden umgekehrt anders komponirte Gerichte (stehende oder gemischte Gerichte, wie z. B. die Handelsgerichte) ebenfalls von Gesetzes wegen bestimmt; beides aber mit dem Rechte der Parteien bei Civilstreitigkeiten in beiderseitigem Einverständniß eine andere Art der Beurtheilung zu vereinbaren. Für die nicht in der einen oder andern Weise ausgeschiedenen Fälle aber hätte jeweilen der Beklagte die Wahl der Entscheidung durch eine Jury ohne Appellation oder durch einen Einzelnrichter mit Appellation ans Obergericht. Jedenfalls lassen sich, wenn man sich nur überhaupt nicht in einen einseitigen Doktrinarismus verrennt, hinreichend passende Formen finden, um eine Mitwirkung des Volkes bei einer großen Zahl von Rechtsfällen zu erzielen.

Noch ein Wort über die Bezeichnung der Geschwornen im Allgemeinen. Die Wahl von Richtern, und wenn es auch nicht ständige sind, hat immer ihre bedenklichen Seiten und sollte nur in Nothfällen angeordnet werden. Uns schiene das System von Freiwilligen das Einfachste und Beste zu sein. Jeder kann sich als Geschworner anschreiben lassen für eine bestimmte Zeit, sofern es ihm beliebt. Lassen sich zu viele anschreiben, so mag das Loos einen Theil ausscheiden. Lassen sich aber zu wenig anschreiben, so sind dann von einer Gemeinde eben nothgedrungen so viele nachzuwählen, als das Gesetz von ihr fordert. Wir dächten, es würde ohne Schwierigkeit

Digitized by Google

möglich sein, die intelligentern Männer aller Stände und Parteien zu gewinnen, daß sie es als Ehrenpflicht betrachten, sich anschreiben zu lassen.

Wir haben selbstverständlich nicht die Absicht, uns in weitere Einzelnheiten einer Erörterung für und gegen die Jury zu vertiefen. Unsere Absicht ging nur dahin, den politischen Gedanken aufzuzeigen, welcher diesem Institut zu Grunde liegt und dessen weitere Entwicklung wünschbar machen kann. Eine weise geordnete Mitwirkung des Volks bei der Rechtsprechung ist in unsern Augen außerordentlich werthvoll, weil sie auch die Garantie bietet, daß das Recht selbst in volksthümlichem Sinne gestaltet und in gleicher Weise fortentwickelt werden muß.

XIV.

Es bleibt uns übrig, noch einen Blick zu werfen in die untergeordneten Regionen des Staatslebens, auf die Verwaltungsstellen, welche direkt unter der Regierung stehen, auf die Bezirksbeamtungen und die Gemeindsbehörden. Das Volk, wie es leibt und lebt, beschäftigt sich mit den Angelegenheiten des ganzen Staates nicht so regelmäßig, wie die Idealpolitiker sich vorstellen: es sind das mehr seine Feiertagsgedanken. Dagegen liegt jedem Bürger alle Tage in eint oder anderer Weise nahe das Verhältniß zu seinen Gemeindsbehörden, zum Pfarrer und Lehrer, wohl auch zum Bezirksstatthalter, Staatsanwalt u. s. f. und es liegt ihm fast mehr daran, in diesen nähern und speziellern Lebensbeziehungen gut besorgt zu werden, als in den zwar wichtigern, aber auch ferner liegenden Staatsangelegenheiten.

Man hat sich unsers Erachtens bei Organisation dieser Unterbeamtungen durch falschen demokratischen Schein vielfach auf Abwege verleiten lassen, insbesondere in der deutschen Schweiz. So glaubt man z. B. im Kanton Zürich ganz ernsthaft, einen demokratischen Fortschritt gemacht zu haben dadurch, daß man die Wahlen der Bezirksbehörden der Bezirksbevölkerung übertrug, allerdings mit Beseitigung eines Systems von indirekten Wahlen, das nicht besser

Digitized by Google

war. Es mag daher am Platze sein, vorerst diesem Verhältniß der Bestellung der Behörden einige Aufmerksamkeit zu schenken.

Man muß dabei wohl unterscheiden zwischen Gemeinde- und Staatsbehörden. Die schweizerische Gemeinde ist nicht wie die französische ein bloßer kleinerer Verwaltungsdistrikt des Staates, so wenig wie unser Kanton dem französischen gleich steht, welch letzterer gleichfalls nur eine Unterabtheilung des größern Ganzen bildet. Vielmehr ist die schweizerische Gemeinde, wie in höherm Maße noch der schweizerische Kanton, eine selbstständige Einheit, welche in verschiedenen Beziehungen nicht nur politisch, sondern auch sozial und religiös ein für sich bestehendes Ganzes bildet, das sich dann allerdings in politischer Beziehung einem größern Ganzen ein- und unterordnet, ohne indeß als eine bloße Sektion in ihm aufzugehen.

Aus dieser Natur der schweizerischen Gemeinde folgt mit Nothwendigkeit, daß der Staat seine Einmischung gegenüber dem Gemeindeleben auf das Maß des strengsten Bedürfnisses beschränken, der Gemeinde eine möglichst freie Organisation gestatten und ihr die Anstellung ihrer Behörden und Angestellten selbst überlassen soll. Es schiene uns dabei gar nicht vom Uebel, wenn die Gemeinderäthe ebenfalls nicht auf bestimmte Amtsdauer gewählt, sondern die Erneuerung der Regel nach mittelst des Abberufungsrechts bewerkstelligt würde, welches immerhin so zu organisiren wäre, daß die Gemeindsbehörden dadurch nicht überrumpelt werden könnten. Das Abberufungsrecht scheint uns ganz durch die gleichen Gründe gerechtfertigt wie gegenüber den großen Staatskörpern; ja wir glauben, es sei noch viel gerechtfertigter. Denn sich noch Jahre lang von einem eigensinnigen, dummen, boshaften, rach- und ränkesüchtigen Gemeinderath regieren lassen zu müssen, nachdem man solche Eigenschaften an ihm entdeckt hat, ist in diesen engen Verhältnissen geradezu ein Zustand zum Verzweifeln!

Anders als mit der Gemeinde verhält es sich mit den Bezirken. Diese haben keinen Anspruch auf Selbstständigkeit und wo man ihnen solchen eingeräumt, hat man nicht wohl daran gethan. Der Bezirk ist nur eine Sektion des Staates, ein kleinerer Verwaltungskreis desselben, wo die Regierung sich, da sie persönlich nicht allgegenwärtig sein kann, durch einen Statthalter und andere Gehülfen desselben vertreten läßt.

Digitized by Google

Der Statthalter, um diesen als Typus für alle Behörden zu nehmen, ist nicht der Repräsentant des von ihm zu verwaltenden Bezirks, sondern er ist der Repräsentant der Regierung, des allgemeinen Gesetzes, der Staatseinheit. Der ganze Staat ist interessirt an der Amtsführung jedes einzelnen Statthalters; denn wenn z. B. in Fällen von Seuchen nur ein Einziger die Gesetze liederlich handhabt, so hat nicht nur sein Bezirk, sondern das ganze Land darunter zu leiden. Ganz gleich ist es mit der Handhabung der Polizei. Wenn in einem Kanton nur wenige Beamte darin lax sind, so bilden sich in ihren Amtsbezirken die Schlupfwinkel, aus welchen die Bettlerbanden und das liederliche Gesindel aller Art hervorbrechen und das ganze Land brandschatzen. Die Bestellung der Bezirksverwaltungen kann in rationeller Art daher nur durch die Regierung als Organ der Staatseinheit im Verwaltungswesen erfolgen, und man setzt den Theil über das Ganze, wenn man in umgekehrter Weise verfährt.

Soll das Land gut verwaltet werden, so muß ein einheitlicher Geist und Wille alle Verwaltungsorgane durchströmen und zu kräftiger Aktion auf allen Punkten des Landes befähigen. Man muß darum nicht so organisiren, daß im Innern des Regierungsorganismus selbst Widersprüche denkbar sind. Sobald man aber einzelne Beamte nicht von der Regierung, sondern von Volkstheilen abhängig macht, so suchen sie sich unter Umständen lieber die Gunst dieser Volkstheile zu erhalten, als daß sie dem einheitlichen Gesetz oder seinen einheitlichen Organen Folge leisten. Das Lokalinteresse ist nicht immer im Einklange mit dem einheitlichen Staatsinteresse und man gibt dem Lokalinteresse das Uebergewicht über das letztere, wenn man ihm die Bezeichnung gewisser Staatsbeamten überläßt. Man lockert damit zugleich die Bande des Gehorsams und der Unterordnung der niedrigern Organe unter die höhern, ohne welche kein Land sich in Ordnung erhalten läßt.

Will man wirklich rationell verfahren und sich nicht einer falschen Popularität zu Liebe in widerspruchsvolle Organisationen verlieren, so stelle man nur keck den Grundsatz auf, es sollen alle richterlichen Beamten durch den Großen Rath und alle Regierungsbeamten, sowie auch die Militärbeamten durch die Regierung ernannt werden. Dabei hüte man sich namentlich auch noch vor dem

Digitized by Google

schwächlichen Mittelsystem eines Zusammenwirkens von Regierung und Großem Rath oder von Volk und Großem Rath oder Regierung für gewisse Wahlen. Alle solchen Kompromisse sind grundschlecht; sie verwirren die Grundsätze und die Verantwortlichkeit; ihre innere Unwahrheit tritt in jedem einzelnen Fall zu Tage und sie erzeugen unmoralische Kunstgriffe und ganz nutzlose Streitigkeiten und Unzufriedenheiten.

Soll der Regierung auch ein unbedingtes Abberufungsrecht (außer dem selbstverständlichen regelmäßigen Recht eines Beamtenwechsels nach vorherigem Regierungswechsel) zugestanden werden? Diese Frage wird bekanntlich in Nordamerika und auch bei uns in vielen Kantonen, sowie in den Bundesverhältnissen bejaht, während in andern Kantonen ein Beamter nur in Folge förmlicher Entsetzung, in Folge eines Verbrechens oder Vergehens, seiner Stelle verlustig erklärt werden kann. Diese beiden Verfahrungsarten scheinen uns gleich sehr gefährlich zu sein.

Gibt man der Regierung ein absolutes Abberufungsrecht gegenüber ihren Unterbeamten, so werden diese zufolge dieses Abhängigkeitsverhältnisses aus Dienern des Gesetzes, des Staates und Volks zu Dienern der Regierung, was sie keineswegs sein sollen.

Gibt man umgekehrt kein Mittel der Entfernung eines Beamten außer im Falle einer förmlichen richterlichen Verurtheilung, so ist der Beamte Herr der Position. Er mag roh, faul, liederlich, gewissenlos und widerspänstig sein, das schadet ihm nichts. Sobald er nur versteht, sich mit den gröbsten Forderungen des Gesetzes abzufinden — und das ist ihm ja leicht, da er von Berufs wegen alle Schwächen desselben kennt —, so kann man ihm nicht beikommen.

Offenbar müssen gerade im demokratischen Staate noch Mittel ausfindig gemacht werden, um zwischen diesen beiden Klippen vorbeizukommen. Der Staatsdiener darf nicht Regierungsdiener werden, aber auch nicht das Recht erhalten, Regierung und Volk zu verspotten.

Eine Lösung dieses schwierigen Dilemmas schiene uns dadurch möglich zu sein, daß der Regierung (resp. bei Richtern dem Großen Rathe) die Berechtigung gegeben würde, von sich aus oder auf Verlangen von Dritten das Abberufungsverfahren gegen solche

Digitized by Google

Beamte einzuleiten und sie in Folge dessen in ihren Amtsverrichtungen zu sistiren; daß aber der Entscheid über die Abberufung einem Volksausschusse (Jury) übergeben würde, der jeweilen für den einzelnen Fall aus unbetheiligten Landestheilen zu bilden wäre und nur die Frage der Entfernung des Betreffenden aus seinem Amte zu entscheiden hätte.

Auch bei Abberufung von Geistlichen und Lehrern könnte passend auf gleiche Art verfahren werden. Periodische Erneuerungswahlen für diese Stellen einzuführen, scheint uns, abgesehen von den allgemeinen Bedenken, die wir schon gegen Erneuerungswahlen geäußert haben, ein ungerechtfertigtes Verfahren zu sein. Man sollte am wenigsten diese Vertreter der idealen Interessen einer Theorie — und dazu noch einer falschen — zu liebe in gänzliche Abhängigkeit von ihren Gemeinden resp. deren zeitweiligen Führern versetzen. Man soll die Scheidung eines zerrissenen Vertrauensbandes nicht unmöglich machen, aber das Scheidungsrecht doch nicht bloß dem einen Interessenten zur Hand stellen, sondern hierüber eine unabhängige Körperschaft entscheiden lassen.

Dieß unsere Ansicht über die Stellung des Volks einerseits, der Regierung, beziehungsweise des Großen Rathes, anderseits, zu ihren Hülfsbeamtungen. Allein es frägt sich auch noch, welches Recht das Volk haben solle gegenüber den einzelnen Entscheidungen jener Beamtungen?

Wir kennen in der Schweiz in dieser Beziehung gewöhnlich nur das Appellations- und Kassationsrecht in Rechts- und das Rekursrecht in Verwaltungsstreitigkeiten. Von diesen wollen wir weiter nicht sprechen, soweit es sich um Geltendmachung anderer Anschauungen über das Recht oder die Interessen in der höhern Instanz handelt. Allein es gibt auch Fälle, wo sich der Bürger über die Geschäftsführung eines höhern oder niedern Beamten, über Verletzung der gesetzlichen Vorschriften oder Vernachlässigung der Amtspflichten zu beklagen hat, ohne daß gerade ein Verbrechen vorläge. Wie soll es da gehalten werden?

Es gibt hierüber zwei verschiedene Systeme. Nach unserm europäischen System muß man einen Beamten in solchen Fällen zuerst bei seiner administrativen Oberbehörde verklagen, und es kann nur mit ihrer Einwilligung die Klage weiter fortgesetzt werden.

Digitized by Google

In Nordamerika dagegen gilt der Satz, daß jeder Beamte, zufolge des Grundsatzes persönlicher Verantwortlichkeit, für jede seiner Amtshandlungen oder Unterlassungen von jedem Bürger direkt vor dem Richter belangt werden kann, nicht für Strafe, wohl aber für Entschädigung im Fall nachgewiesener Pflichtwidrigkeit.

Dieß ist ein Prinzip, das dort vortrefflich wirkt und eine Masse von Inspektionen, Aufsichtsbehörden, allgemeinen Berichterstattungen u. dgl. erspart. Der Beamte weiß, daß er in jedem Interessenten seinen natürlichen Inspektor hat, der nicht durch die Finger zu sehen geneigt ist; er weiß, daß er jedes Despöteln, jede Versäumniß, jede Nachlässigkeit mit dem eigenen Beutel bezahlen muß; er weiß, daß das Vertuschen der begangenen Fehler vor seinen speziellen Oberbehörden nichts hilft, weil ein strenges unparteiisches Auge über dieselben zu Gericht sitzen wird.

Uns scheint das nordamerikanische Prinzip das allein richtige und namentlich für eine Republik allein passende zu sein, und zwar mit der weitern Ausführung, daß alle solchen Klagen vor Schwurgerichten und nicht vor ständigen Richtern abgehandelt werden sollen.

Hierin liegt dann eine Mitwirkung des Volks bei der Administration, welche für dasselbe weit werthvoller ist, als die Mitwirkung bei den Beamtenwahlen, die einen ungesunden Charakter an sich trägt und Verwirrung in den ganzen Staat hineinträgt. Das Selbstgefühl des Amerikaners, der bei weitem nicht so viel sog. Volksrechte hat, wie wir sie haben oder anstreben, beruht vornehmlich darauf, daß er weiß, daß jeder Beamte, der seine Geschäfte besorgt, ihm dafür auch persönlich verantwortlich ist und ihm direkt Red und Antwort vor der Jury geben muß, ohne daß er ihn von Pontius zu Pilatus schicken kann. Das Volk bekümmert sich dort weniger darum, wer seine Geschäfte besorge, als wie sie besorgt werden und in diesem Stück will es die Controle bei eignen Handen behalten.

Digitized by Google

XV.

Soll aber die direkte Aktion des Volkes erweitert werden, so wird man gut thun, dessen politische Erziehung weniger dem bloßen Zufall zu überlassen, als solches bis jetzt der Fall war, sondern sie positiv zu organisiren. Man kann freilich sagen, die Praxis des Lebens werde diese Erziehung am besten besorgen, und es ist bis zu einem gewissen Grade völlig wahr. Allein die Praxis arbeitet doch nur im Stückwerk, in Einzelnheiten, wie sie der Zufall mit sich bringt. Eine Ausbildung dieser Art nimmt daher einen einseitigen Charakter an und dient oft ebenso sehr die Köpfe zu verwirren, als zu erhellen. Auch aus diesem Grunde schreiben wir dem Referendum keineswegs den so oft betonten bildenden Charakter zu. Um das Einzelne zu verstehen, muß man eine Uebersicht des Ganzen haben und diese liefert nicht die Praxis, sondern nur die Theorie, welche man daher mit der Praxis in die geeignete Verbindung zu bringen hat.

Man hat zu diesem Zwecke von Einführung einer Civilschule oder bürgerlichen Unterweisung gesprochen, welche ähnlich der religiösen Unterweisung, die der Confirmation vorangeht, die Schulbildung abschließe. So sehr wir mit dem Zwecke einverstanden sind, so wenig können wir uns mit dem hiezu vorgeschlagenen Mittel befreunden.

Man kann den ältern Schulkindern ganz gut in groben Zügen einige Begriffe von unsern vaterländischen Einrichtungen beibringen; man muß solches ja schon thun, um ihnen die Schweizergeschichte verständlich zu machen. Allein das Detail der Staatsorganisation, der Inhalt der Grundgesetze, die Stellung des Volkes im Staate, das Verhältniß der Gewalten zu einander, die Organisation der Behörden, das Verhältniß der Gemeinde zum Staate, die Gemeindeorganisation, sodann die Bundeseinrichtungen und das Verhältniß von Bund und Kantonen, die Stellung des Staates zur Kirche u. s. f. — das sind Materien, von denen Jedermann begreift, daß sie für Schulkinder noch nicht passen.

Digitized by Google

Die religiöse Unterweisung tritt ganz richtig in dem Augenblick ein, wo Schule und Praxis sich die Hand reichen, wo der bisherige Schüler in die volle Gemeinschaft der christlichen Kirche eintritt, während die Civilschule, auch wenn sie in etwas spätere Jahre vorgerückt würde, doch immer am Phantom zu arbeiten und die jungen Leute das politische Schwimmen ohne Wasser zu lehren hätte.

Auch aus einem andern Grunde ist diese Form der Verwirklichung des Gedankens unpraktisch. Wer mit den einschlägigen Materien ein bischen näher vertraut ist, weiß, wie ungemein schwierig es ist, sie gleichzeitig gediegen und doch allgemein verständlich (populär) vorzutragen. Ohne einen solchen Vortrag sind dieselben aber fast ungenießbar, jedenfalls unverdaulich und vielfach sogar schädlich. Man darf sich glücklich schätzen, wenn man in jedem Kanton nur ein bis zwei Männer hat, welche dieser Aufgabe vollständig gewachsen sind. An jeden Primar- oder Sekundarlehrer eine solche Zumuthung zu stellen, ist völlige Ungereimtheit und man würde bald erfahren, daß Lehrer und Schüler gleich wenig Freude an diesem neuen Pensum hätten.

Wie ganz anders aber macht sich diese Materie, wenn sie von einem hiefür speziell vorgebildeten, von seinem Stoff ganz durchdrungenen und von ihm getragenen Lehrer vor Jünglingen gelehrt wird, welche eben in die politische Praxis eintreten und daher das Bedürfniß eines solchen Unterrichts voll empfinden! Wir sprechen hierüber aus Erfahrung, da wir das Glück hatten, in diesem Alter den bezeichneten Unterricht von einem hochgebildeten und begeisterten Lehrer zu empfangen. Das waren Weihestunden, deren Eindruck sich tief in die Seele geprägt hat. Und den Vorträgen des Lehrers schloß sich die Verarbeitung der empfangenen neuen Ideen in den Kreisen der Zuhörer naturgemäß an; diese gestalteten sich damit von selbst zu Freundesbündnissen, beruhend auf dem gemeinsamen Fundament prinzipiellen Einklangs und vaterländischer Gesinnung. Aus dieser eignen Erfahrung heraus fühlen wir uns aber gedrungen zu warnen vor der Entweihung des schönen Gedankens, dadurch, daß man den Kindern *unreif* bietet, was nur der reifere Jüngling mit Segen empfangen kann.

Digitized by Google

Man muß also den Gedanken nicht aufgeben, aber für dessen Verwirklichung den richtigen Ort und Zeitpunkt aussuchen. Beides bietet sich ganz ungesucht. Man braucht nur diese politische Instruktion mit der militärischen zu verbinden. Sie tritt dann im richtigen Alter ein, beim Eintritt in die politische Praxis; sie findet damit einen empfänglichen Boden und einen natürlichen Kreis für Weiterverbreitung der ausgestreuten Gedanken. Der Unterricht kann durch wenige Personen, welche sorgfältig ausgewählt werden können, ertheilt werden und deshalb gründlicher und getragener sein. Und unsere jetzige militärische Instruktion gewinnt selbst ein neues wohlthuendes Lebenselement.

Das Milizsystem, wie es die Schweiz hat, wird niemals Soldaten liefern, welche es in militärischer Technik den Jahre lang hiefür ausgebildeten Berufssoldaten gleich thun können, und man macht sich in der Schweiz vielfach Illusionen, wenn man glaubt, unsere Milizen stehen in äußern Fertigkeiten mit den gelernten Soldaten anderer Staaten auf gleicher Stufe. Die Vorzüge des Milizsystems liegen nicht auf der technisch-militärischen, sondern auf der moralischen Seite. Der Milizsoldat hat ein klares Bewußtsein dessen, wofür er kämpft und ein viel größeres Interesse, aus diesem Kampf als Sieger hervorzugehen. Je mehr man aber dazu beiträgt, jenes Bewußtsein in jedem einzelnen Soldaten zu voller Klarheit zu bringen, desto mehr hebt man in ihm den Muth und die Begeisterung, welche am Ende doch in jedem auch nicht gar zu ungleichen Kampfe den Ausschlag geben.

Die Natur unseres Milizsystems selbst weist uns daher darauf an, unsern Soldaten noch etwas anderes beizubringen, als marschiren und schießen lernen, Wache stehen, Habersack packen, Kaput rollen und Knöpfe putzen; sie sollen erkennen, worin sie sich nicht nur der äußern Uniform nach, sondern auch geistig und politisch von ihren Feinden unterscheiden; sie sollen die Güter kennen, welche sie zu vertheidigen haben; sie sollen wissen, für welche höhern Zwecke sie in den Tod gehen und sich verstümmeln lassen müssen.

Bringt man dieß geistige Element in unsere militärische Erziehung mit herein, so wird sich die ganze Militärinstruktion überhaupt veredeln; es werden die Garnisonsrohheiten und Ausschreitungen von selbst einem bessern Ton weichen und die militärische

Digitized by Google

Instruktion wird für Jeden, der sie genossen, eine Quelle dauernden Gewinns auch für das bürgerliche Leben bleiben. Ob sie in Folge dessen verlängert werden müsse, fällt nicht sehr in's Gewicht; denn es wird alsdann jeder Vater mit Freuden seinen Sohn in Instruktion treten sehen, während er ihn jetzt oft nicht ohne Besorgnisse in die Kaserne entläßt.

XVI.

Es gibt außer der politischen Volksgemeinschaft, die sich im Staate verkörpert hat, noch eine zweite religiöse, verkörpert in der Kirche. Die beiden sind übrigens nicht bloß nach ihrem Zweck, sondern auch sonst innerlich, wie äußerlich verschieden: innerlich, weil die staatliche Gemeinschaft ihre Zwecke mit Gewalt verwirklicht, während die religiöse Gemeinschaft, da wo sie wenigstens in reinen Formen erscheint, den Zwang verwirft und ihre Zwecke nur auf dem Wege der freien Ueberzeugung verwirklichen will; äußerlich, weil die religiöse Gemeinschaft theils enger ist als der Staat, dessen Bevölkerung sie selten ganz in sich begreift, theils weiter, weil sie nicht an der Staatsgrenze stehen bleibt. Dadurch entstehen neue eigenthümliche Fragen, erstlich über die Organisation der Kirche und die Stellung des Volkes zu derselben, zweitens über das Verhältniß von Staat und Kirche.

Es liegt nun natürlich nicht im Zwecke dieser Arbeit, in diese weitschichtigen Materien erschöpfend einzutreten. Wir glauben, unsrer Pflicht zu genügen, wenn wir mit einigen großen Zügen das Verhältniß der religiösen Volksgemeinschaft zur politischen zu charakterisiren suchen.

Wie das Rechtsgesetz seine tiefere Begründung erst im Sittengesetz findet, so wächst auch das öffentliche und Privatrecht eines Volkes mit seiner ganzen Staatsorganisation aus den nationalen Sitten heraus. Auf diesem sittlichen Boden stellen sich aber die gleichen Fragen anders dar. Was oben im Staate als Recht erscheint, gestaltet sich unten in der Wurzel als sittliche Pflicht. Wenn Rechte und Freiheiten eines Volkes nicht im Pflichtgefühl festgeankert sind, so sind sie nicht nur haltlos, sondern sie führen

Digitized by Google

das Volk geradezu in's Verderben. Für ein verdorbenes Volk ist Freiheit Gift und neue Rechte dienen nur dazu, niedrige Begierden und Leidenschaften zu entfesseln und den allgemeinen Korruptionsprozeß zu beschleunigen. Will man daher eine gründliche politische Reform und eine Erweiterung der Rechte des Volkes vornehmen, so muß man gleichzeitig die Sitten kräftigen; sonst kann auch eine an sich ganz gut gemeinte politische Reform eher gegentheilige Wirkungen als die gehofften hervorbringen. Will man insbesonders allzu materialistische Strömungen im Volke bekämpfen, so ist das Bedürfniß einer sittlichen Kräftigung des Volkes noch viel größer und man kommt auch nur durch diese zum gewünschten Ziele. Materialismus mit Materialismus bekämpfen ist nichts anderes, als den Teufel mit dem Beelzebub austreiben.

Der Grundgedanke des Sittengesetzes, wie überhaupt der innerste Herzschlag jedes Menschen ist aber religiöser Natur. Die Menschen geben ihm sehr verschiedene Namen; aber in so verschiedenen Formen er sich auch darstellt, er ist immer und ewig der gleiche Gedanke eines geheimnißvollen Zusammenhangs, eines tief innern Verbundenseins aller Wesen und alles Lebens. Aus diesem Gedanken entspringt die Theilnahme des Einzelnen am Schicksal des Andern, der gemeinnützige Sinn, die Vaterlandsliebe, die Humanität, die Freude an der Natur, die Sorge für das Thier; aber auch das Bedürfniß der Gemeinschaft mit den Geistern der Vergangenheit, die Hoffnung auf die Zukunft, die Gewißheit der Unsterblichkeit, der Glaube an einen heiligen Urgrund alles Lebens.

Die Gemeinschaft, welche den religiösen Gedanken pflegt, verdient deshalb auch von Seiten des Politikers die größte Beachtung und findet sie auch immer mehr, denn die Zeit ist offenbar am Vergehen, wo man den Freisinn durch Mißachtung oder Ignorirung der Kirche dokumentiren zu müssen glaubte. Bei einer natürlichen Auffassung der Dinge muß es ja jedem Politiker einleuchten, daß die Kirche von Natur aus keineswegs eine Feindin des Staates ist, sondern daß sie demselben als freundliche Gehülfin die größten Dienste leistet, wenn sie ihm die Wurzeln seiner Existenz in den Sitten gesund erhält, den Gemeinsinn stärkt und den Glauben an die höhere Bestimmung immer neu auffrischt.

Digitized by Google

Freilich haben die Kirchen auch ihrerseits mit dazu beigetragen, die Mißachtung des Staates auf sich zu ziehen durch Herrschsucht auf Gebieten, wo sie nicht herrschen sollen, durch Fanatismus gegen die unabhängigen Denker, durch dogmatische Zänkereien, durch Buchstabenglauben und ödes Formelwesen, durch sentimentale Frömmelei und weibisches Jammern. Es ist ganz unleugbar, daß ein großer Theil des Volkes durch eine weite Kluft getrennt ist von den gegenwärtigen Kirchenzuständen; unleugbar, daß der jetzige Kirchenglaube einer vereinsamten Waise gleicht, vor welcher sich nicht bloß die übrige materielle, sondern auch die geistige Welt zurückgezogen hat; unleugbar endlich, daß die Kirchenverfassungen, wie viele Dome, die eine glaubenseifrige Zeit zu bauen begann, ohne den nöthigen Fort- und Ausbau geblieben sind und wie Ruinen in unsere Zeit hineinblicken.

Aber bei alle dem ist doch nach unserer innigsten Ueberzeugung unsere Demokratie so lange ein unfertiger, in den Wurzeln nicht genügend gefestigter Zustand, bis eine ihrer Wesenheit entsprechende Organisation der Kirche gefunden und erstellt worden ist. Der demokratische Staat muß seinen Frieden mit der Kirche machen und ihr zu lebenskräftigen neuen Formen behülflich sein. Unter einem solchen Frieden verstehen wir selbstverständlich nicht einen schwächlichen Kompromiß, ein Preisgeben der Errungenschaften des modernen Geistes, ein Mitregiment der Kirche im Gebiete des bürgerlichen Rechtes, einen Bütteldienst des Staates gegenüber den Dissidenten, oder endlich sogenannte Konkordate. Ein rechter Frieden läßt sich nur schließen auf einem andern neuen Boden, wo jedem Theil sein volles Recht unverkürzt zu Theil wird.

Die Kirche wird sich einmal die ganz nüchterne Frage vorlegen müssen, was sie in der neuen Zeit will und soll. Die Hoffnung, daß das Rad der Zeit sich wieder in's Mittelalter zurückdrehen lasse, ist eitel; sie muß ihr Abkommen mit dem modernen Staat und mit der Neuzeit zu treffen suchen; sie wird dann bald entdecken, daß sie in dieser Zeit, wenn sie sich hineinzufinden weiß, eine noch viel schönere Sendung zu erfüllen hat, als selbst in ihrer Blüthezeit im Mittelalter.

Man täusche sich aber weder rechts, noch links. Mit bloßen Glaubensstreitigkeiten läßt sich das Volk nicht erwärmen. Bei aller

Digitized by Google

Achtung vor den Bestrebungen, den Glauben mit den Ergebnissen der neuern Wissenschaft in Einklang zu bringen und helleres Licht auf die Geschichte des Urchristenthums zu werfen, darf man sich doch nicht verhehlen, daß mit einer größern Erhellung der Köpfe die Aufgabe keineswegs gelöst ist. Wenn man gegenwärtig die Kirchenblätter aller Parteien durchliest, so findet man Streitigkeiten darüber, ob Jesus ein Mensch oder ein Halbgott gewesen, ob der Wunderglauben begründet sei oder nicht, ob die Apostel sich in ihren Auffassungen Christi zertheilt haben, ob Dogmen ein wesentliches Erforderniß der Religion seien u. dgl. mehr. Viele dieser Streitigkeiten sind mehr Spielereien des Verstandes, und es ist im Grunde keine einzige von der Bedeutung, daß sie die verschieden Denkenden hindern würde, sich im Namen Jesu gemeinsam zu besammeln, dessen eigenes Gebet gemeinsam zu beten und dessen Liebesgebot gemeinsam zu üben. Jene Glaubensstreitigkeiten erhitzen wohl die Köpfe, aber die Herzen befriedigen sie nicht.

Will aber die Kirche für unsere Zeit wahrhaft fruchtbar werden, so muß sie die Herzen befriedigen, und dieß geschieht nur dadurch, wenn sie außer dem Glauben auch die Liebe pflegt und zwar nicht bloß mit allgemeinen Redensarten, sondern mit dem Ergreifen bestimmter praktischer Lebensaufgaben.

Diese Aufgaben bieten sich ganz ungesucht; es sind diejenigen, welche ihr die christliche Religion selbst zuweist: die Pflege der Armen, die Besorgung der Waisen, die Pflege der Kranken, die Tröstung der Gefangenen, die religiöse Erziehung der Jugend. Der Staat hat der Kirche einen Theil dieser Aufgaben abgenommen, weil er in der jetzigen Organisation der Kirche keine genügenden Garantien fand, daß dieselben so besorgt werden, wie es den Verhältnissen der Jetztzeit angemessen ist. Allein er hat sich auch einerseits überzeugen können, daß er durch Umwandlung der Liebeswerke in gesetzliche Pflichten etwas Naturwidriges gethan hat. Gerade die gesetzliche Armenpflege hat Rohheiten aller Art erzeugt. Ihr ist es zuzuschreiben, daß man dem Armen für das Almosen, das man ihm gab, anderseits sein bürgerliches Recht schmälerte, daß man ihn in der freien Bewegung und der freien Niederlassung beschränkte, ihm das Recht auf Verehelichung entzog, daß man den armen Müssiggänger anders behandelt als den reichen, daß hin-

Digitized by Google

wieder die Gemeinden ihre Bürger als eine Art von Hörigen behandeln und ihnen mit Steuerzeddeln überallhin nachjagen, daß die Liederlichkeit, pochend auf ihr gesetzliches Recht, immer begehrlicher wird, ganze Gemeinden und Landesgegenden die gesetzliche Armenlast gar nicht mehr zu bestreiten vermochten und das rothe Gespenst an manchem Orte anfing, aus einem bloßen Schatten ein wirklicher Leib zu werden.

Der Staat wird vereinzelt diesem Gebrechen der Zeit nicht Meister werden; denn er vermag vorhandene Uebelstände nur auf ihrer Außenseite zu verbessern. Heilen kann diese Gebrechen nur eine Gemeinschaft, die den innern Menschen ergreift und die Besserung von innen heraus bewirkt.

Aber diese Gemeinschaft muß nicht so organisirt sein, daß sie dem Volke fern und fremd bleibt, sondern sie muß auf der Grundlage der allgemeinen Priesterschaft beruhen. Die Volksherrschaft muß auch in der Kirche und in dieser mehr noch als im Staate zu einer Wahrheit gemacht werden. Einer volksthümlich organisirten Kirche mit einer Volksrepräsentation, deren Wahlart (in großen Kreisen) Garantie dafür böte, daß sie nicht von einem dumpfen Geiste beherrscht sein werde, wird der Staat ohne Bedenken einen Theil der jetzt von ihm besorgten Aufgabe übertragen können, und er wird keinerlei Grund haben, ihr diejenigen Rechte und Freiheiten zu versagen, deren sie zur Erfüllung ihres hohen Berufes bedarf.

Auf dieser Grundlage wird ein wahrer Friede zwischen Staat und Kirche und nicht nur ein kalter Kompromiß, sondern eine innige Freundschaft möglich werden. Zur Stunde ist das freilich nur noch ein Traum. Aber täuscht uns nicht unser Blick, so sehen wir, wenn auch noch nicht die Morgenröthe des neuen Tages, doch die Sterne, welche der Morgenröthe voranzugehen pflegen. Freilich kämpfen die Geister der Nacht in unsern Tagen grimmiger als je; allein gerade die gesteigerte Hartnäckigkeit des Kampfes ist uns der beste Beweis der Kraft der Geister des Lichts, welche der Menschheit einen neuen Tag heraufführen wollen.

Digitized by Google

XVII.

Am Schlusse unserer Arbeit angelangt, glauben wir dem freundlichen Leser über deren Veranlassung und Zweck noch einige Mittheilungen schuldig zu sein. Schon im Eingange deuteten wir an, daß die Zürcher Bewegung zu derselben den Anstoß gegeben, und es wird wohl Niemand befremden, daß diese Bewegung, obschon wir weder aktiv, noch passiv mit ihr verflochten sind, unsere lebhafte Theilnahme beansprucht. Es frappirte uns an dieser Bewegung sowohl ihre große Intensität, als die Wirkung, welche sie auch auf weitere Kreise ausübte. Erstere erschien um so auffallender, als Niemand sagen kann, daß der jetzige Große Rath irgend welche besondere Sünden begangen habe; als Jedermann der gegenwärtigen Regierung das Zeugniß einer durchaus rechtschaffenen, arbeitsamen und haushälterischen Verwaltung ertheilt; als auch die anfänglich viel angefochtene Justiz schließlich von allen Parteien im Ganzen ehrende Anerkennung erhalten; als das bisherige System jedenfalls große Leistungen aufzuweisen und Zürich gegenüber einer verheerenden Seuche soeben solche Energie und Opferwilligkeit an den Tag gelegt hatte, daß nur Eine Stimme der Anerkennung in der ganzen Schweiz hörbar war. Woher denn, so hörte man vielfach fragen, trotz allem dem diese tiefe Verstimmung des zürcherischen Volkes?

Sieht man von kleinen, lokalen und persönlichen Ursachen ab, die am Ende doch nicht eine so große Wichtigkeit haben, wie man sich oft vorstellt, und blickt man mehr auf die Erscheinung im Großen, so wird man unschwer erkennen, daß in der zürcherischen Bewegung zwei große Strömungen vorherrschen, eine politische und eine soziale, und daß diese beiden, sonst oft getrennt fluthenden Ströme sich dort unter für eine Agitatiton eigenthümlich günstigen Verhältnissen verbunden haben.

Gerade die großen Schöpfungen der abgelaufenen Periode erzeugten viel politischen Mißmuth. Das Volk wurde auf die Idee gebracht, man suche mehr den Ruhm glänzender, weithin leuchtender Schöpfungen, als den der Fürsorge für die Interessen der kleinern

Digitized by Google

Leute und die Fragen des Tages; zum wenigsten stelle man diese erst in zweite Linie. Auf diesem empfänglichen Boden schlug der Vorschlag, dem Volke den Entscheid über seine Interessen selbst zur Hand zu stellen, sehr rasch Wurzeln.

Einen noch günstigern Ausgangspunkt hatte die soziale Strömung. Die über die Industrie und die Landwirthschaft gleichmäßig hereingebrochene Krisis, der Mangel an Geld, die Verdienstlosigkeit, die Theurung der Lebensmittel und schließlich die durch die Cholera erzeugte große Verkehrsstockung und empfindliche Verminderung der Einnahmen aller Gewerbe hatten ein allgemeines Mißbehagen erzeugt. Strömungen dieser Art haben oft auf die Politik eines Landes geringen Einfluß, weil sie ja aus ganz andern als lokalpolitischen Ursachen hervorzugehen pflegen. Man sieht daher auch, daß ziemlich ähnliche Verhältnisse in andern Kantonen die politischen Wellen gar nicht oder nur schwach bewegen.

In Zürich aber — und das ist nun der eigenthümliche Zug der zürcherischen Bewegung — wußten sich beide Strömungen zu verbinden. In Folge besonderer Verumständungen waren nämlich diejenigen Persönlichkeiten in Zürich, welche sich des größten politischen Einflusses erfreuten, auch auf den Gebieten des sozialen Lebens in tonangebenden Stellungen. Es bedurfte nun bloß eines lebhaften Hinweises auf die Einheit des Angriffsobjektes, um jene Verbindung der beiden Strömungen zu bewerkstelligen. Der Zeigefinger fand sich, es waren die Pamphlete.

Es ist zur Zeit nicht möglich, über System und Opposition ein unbefangenes und gerechtes Urtheil abzugeben; erst eine spätere Zeit wird jedem Theil gerecht zu werden vermögen. In diesem Moment ist überhaupt Dringenderes zu thun.

Die Wasser haben das ganze Land überfluthet, und es weiß dermalen noch kein Sterblicher, was ihr Niederschlag sein wird. Möglicher Weise hat die Bewegung die Wirkung eines reißenden Bergstromes, der mit seinem Schutte die Kultur des Landes verwüstet; möglicher Weise gleicht sie auch der Ueberschwemmung des Nil, welcher die Erde für eine neue reiche Ernte vorbereitet. — Einzelne unliebsame Erscheinungen beweisen dermalen noch weder für noch gegen; denn auch der Segen spendende Nil hat ja seine Krokodille.

Digitized by Google

Die jetzt kommende Zeit wird über das fernere Schicksal des Kantons Zürich entscheiden. Gerade um der großen Bedeutung willen, welche die nächsten Zeiten für seine Zukunft haben werden, hielten wir, dem eigenthümliche Verumständungen einen unbefangenen Standpunkt angewiesen, es für eine Gewissenspflicht, nach unsern schwachen Kräften mit Hand anzulegen, daß sich die Bewegung zum Segen für das Land wende.

Die soziale Seite des Zürcherischen Revisionsprogramms hat im Ganzen einen so spezifisch kantonal-zürcherischen Charakter, daß wir keine Veranlassung hatten, uns damit spezieller zu beschäftigen. Daß mit einigen Veränderungen im Steuerwesen und staatlicher Regulirung des Kreditwesens kaum ein großer Schritt vorwärts zu einer rationellen Lösung der sozialen Frage erfolge, darüber macht man sich wohl auch im Lager der Bewegung kaum große Illusionen. Es ist ein sehr zweifelhafter Fortschritt, wenn das Kreditwesen vom Boden der Freiheit auf den der Staatsaktion entrückt wird, und die sogenannten Steuerreformen sind zum guten Theil Modeartikel. Gegenwärtig bekämpft man die indirekten Steuern als irrationell; es werden keine zwanzig Jahre vergehen, bis man das Gegentheil mit eben so lauter Stimme predigen hören wird. Man wird dann ausrufen: „Wie, Ihr wollt alle Steuern auf den ansäßigen Mann wälzen; alle Fremden und die ganze fluktuirende Masse soll unbelastet bleiben; welch eine Ungerechtigkeit und welch eine doppelte Unvernunft in einem von Fremden so stark besuchten Lande, wie die Schweiz es ist. Wir verlangen zur Beseitigung dieser Ungerechtigkeit indirekte Steuern!“ Ebenso schwärmt man jetzt für eine solche Organisation der direkten Steuern, daß dadurch hauptsächlich das Kapital belastet werde. Und abermals werden nicht 30 Jahre vergehen, bis daß man hören wird: „Das Kapital ist allerdings ein Gut, das zu besteuern ist, wie andere Güter; aber es ist daneben auch ein Rohstoff für Landwirthschaft und Industrie, und Ihr dürft diesen so nothwendigen Stoff nicht übermäßig belasten, weil wir ihn sonst nur schwerer und zu theurerem Preise erhältlich machen können; wir bitten daher um mäßige Kapitalbesteuerung!“ Wir sind persönlich auf dem Standpunkte angelangt, daß wir das System so wenig als möglich an dem Steuersystem zu rütteln, für das beste halten, namentlich

Digitized by Google

wenn man es noch mit dem zweiten, die bestehenden Steuern auch nicht zu erhöhen, zu verbinden weiß. Wir möchten damit nicht einer absoluten Stabilität das Wort sprechen, allein sicher ist, daß eine länger bestehende Steuer schon um deswillen vor einer neuen einen großen Vorzug hat, weil sie sich mit der Zeit selbst eine breitere Basis zu verschaffen wußte; denn keine einzige Steuer, heiße sie direkt oder indirekt, bleibt schließlich an Dem haften, welcher sie zunächst bezahlen muß.

Von verhältnißmäßig größerer und über die kantonalen Grenzen hinausreichender Bedeutung schienen uns dagegen die politischen Fragen zu sein. Bei einer nähern Prüfung dieses Gegenstandes wurde uns aber sofort klar, daß man zu einem richtigen Verständniß dieser Fragen nur gelangen kann, wenn man sie im Zusammenhange mit dem ganzen Staatsorganismus in's Auge faßt. Mancher unserer Freunde wird vielleicht finden, wir seien dadurch allzu weit getrieben worden; man hätte bei einigen Konzessionen stehen bleiben können. Dies ficht uns indeß wenig an. Der sogenannte diplomatische Standpunkt ist uns in großen grundsätzlichen Fragen ingründlich zuwider. Wir untersuchten daher wirklich nicht, welche Konzessionen man in mehr oder weniger ungefährlicher Art dem Volke jetzt machen könne? Der Gedanke, Konzessionen an einen Souverän zu machen, ist in unsern Augen schon Beweis einer ungesunden Organisation des politischen Gehirns. Dagegen machten wir von dem Rechte des freien Mannes Gebrauch, dem Souverän zu rathen, sich zwar nach allen Seiten hin Freiheit der Aktion zu eröffnen und Solidarverhältnisse unter den Staatsbehörden und Staatseinrichtungen zu beseitigen, sich jedoch eines regelmäßigen Eingreifens in die Geschäfte zu enthalten. Dieser Gedanke ist der rothe Faden, der sich, wie der Leser schon bemerkt haben wird, durch die ganze Arbeit hindurchzieht.

Nachdem einmal diese Frage eröffnet ist, wird sie nach unserer Ansicht erst dann zur Ruhe gelangen, wenn ein neuer grundsätzlicher Boden für unsere politischen Zustände gelegt ist. Die wahre Diplomatie scheint uns deshalb in diesem Augenblick die radikalste Grundsätzlichkeit zu erheischen; denn mit dieser allein lassen sich dann auch die falschen Theorien gründlich bekämpfen. Indem wir diesen Versuch unternahmen, gaben wir uns dabei auch der Hoffnung hin,

Digitized by Google

etwas mitbeitragen zu können, um die Debatte von dem Terrain unersprießlicher Personalfragen auf einen grundsätzlichen Boden zu verpflanzen. Wenn dies möglich wäre, so würden sich wohl auch viele Männer gerne die Hand reichen, welche im Geiste zusammengehören, ob auch der Zufall sie in verschiedene Lager gebracht hat.

Was die Schweiz im Ganzen betrifft, so täusche man sich darüber nicht: es wird diese Bewegung bald an die Pforten des Bundesrathhauses anklopfen. Jede kantonale Bewegung hat das Bedürfniß, sich in die Bundesinstitutionen einzuführen, da sie ohne dieses sich auch in den Kantonen nicht lange zu erhalten vermag. Der Trieb der Selbsterhaltung drängt eben so sehr vorwärts, wie das Streben, die Herrschaft im Bunde zu erringen. Wie wird sich nun eine solche Bewegung zu den jetzt bestehenden Parteien halten?

Wir haben in der Schweiz drei große Parteien, welche durch die Natur der Verhältnisse gegeben sind.

Die erste ist, wenn wir so sagen dürfen, die Partei der Vergangenheit. Sie verlegt das goldene Zeitalter der Schweiz in die Jugendzeit der Eidgenossenschaft, in jene allerdings schöne Heldenzeit, wo die Unabhängigkeit der Nation mit dem Schwerte in der Hand erkämpft werden mußte, wo die Nation sich abschloß gegen ihre Nachbaren, wo nur ein schwaches Bruderband die einzelnen Glieder umschloß, jede Stadt und jedes Land sein eigner Herr blieb, aber der eidgenössische Gemeingeist stärker war, als sein formaler Ausdruck; wo noch Eine Religion alle Eidgenossen verband, das Volk fromm, die Obrigkeit gefürchtet und der Priester geehrt war. Die Glaubensspaltung einerseits, die revolutionäre Idee anderseits sind nach ihrer Meinung die großen Störenfriede dieses Paradieses gewesen. Nicht im Volke, glaubt sie, sondern nur in den Führern sei früher und jetzt die Quelle der Uebel zu finden. Wenn es daher gelinge, das Volk zu bestimmen, seine Führer selbst zu binden und der Bewegung einen Hemmschuh zu unterlegen, so sei es möglich, wenigstens den weitern Fortschritt zu hemmen und wohl auch unter günstigen Zeitumständen den Wagen noch einmal ganz zu kehren. Diese Partei der Vergangenheit hat daher überall die Parole für Erweiterung der Volksrechte ausgegeben und ist geneigt, auf diesem Boden Allianzen abzuschließen.

Digitized by Google

Wir haben für's Zweite eine Partei, die sich selbst gern als Zukunftspartei bespiegelt. Sie verlegt ihrerseits das goldene Zeitalter der Schweiz in eine künftige Zeit, wo diese als ein einheitliches Gebilde zur Erscheinung kommen werde und die erhöhte Kraft alsdann auch dazu benutzen könne, um ihrer Idee in den umliegenden Ländern Eingang zu verschaffen. Viele dieser Partei träumen von einer Zeit, wo die Schweiz als erstgeborene Republik auf dem obersten Stuhle Europa's sitzen werde, umgeben von einem Kranze von Schwesterrepubliken, in einem Paradiese, wo kein König und kein Priester mehr hause, und in ewigem Frieden Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit herrschen sollen. Um zu diesem Ziele zu gelangen, soll nun zuerst das mäßigende Element des Rathes bei Seite geschoben und Alles in die unmittelbaren Hände des Volkes hinübergelegt werden; alsdann sollen die Schranken der Kantone fallen, und schließlich an die Stelle der Neutralitätspolitik eine Aktionspolitik treten. Diese Partei hat ganz folgerichtig daher ebenfalls die Parole ausgegeben, daß der Repräsentativstaat durch die reine Demokratie zu ersetzen sei.

Die dritte Partei steht zwischen jenen beiden in der Mitte; sie will weder den alten Kantonalismus, noch den Einheitsstaat, sondern den auf diese beiden Grundlagen sich gleichmäßig stützenden Bundesstaat, wie ihn seiner Wesenheit nach die Verfassung von 1848 geschaffen hat. Sie will Einheit nach Außen, aber mit einer freien und selbstständigen Gliederung im Innern. Sie will weder sich in eine absolute Abgeschlossenheit von der übrigen Welt verkriechen, noch die althergebrachte Maxime, sich nicht in fremde Händel zu mischen, mit einer propagandistischen Aktionspolitik vertauschen. Sie sucht endlich die Mission der Schweiz nicht sowohl in äußerer Größe, als vielmehr in einer bewußtvollen Durchbildung ihrer freien, demokratischen Grundsätze, auf daß sie auch den Freien aller Nationen und Zeiten als ein lebendiges Beispiel dienen könne, daß Freiheit nicht gleichbedeutend sei mit Anarchie, und Demokratie nicht gleichbedeutend mit Pöbelregiment.

Wenn also die Bewegung beim Bunde anklopfen wird, so findet sie von vornherein bei den zwei erstgenannten Parteien eine günstige Aufnahme, und es frägt sich blos noch, wie sich die dritte zu ihr stellen will. Diese hat nun unseres Erachtens keinerlei Grund,

Digitized by Google

sich solchen Reformgedanken zu verschließen, welche auf der Achtung der beiden Grundlagen unserer Bundeszustände beruhen; sie muß aber eben so entschieden jeden Angriff auf diese dualistische Basis zurückweisen, komme derselbe von links oder rechts, beabsichtige man damit, die Einheit des Landes oder die Selbstständigkeit der Kantone zu schwächen.

Wir glauben daher, es sei nicht das mindeste Bedürfniß, einer Bewegung zuvorzukommen, um sie frühreif zu brechen; so wenig als ihr auszuweichen oder feindlich zu begegnen, wenn sie wirklich erscheint, sobald sie die bezeichnete Schranke nicht überschreiten will. In letzterem Falle wird man freilich von Referendum und Veto abstrahiren müssen. Indeß bewegt sich der Fortschritt der Welt doch glücklicher Weise nicht bloß in diesen beiden Formeln. Ueber allem politischen Formelwesen steht am Ende die vaterländische Gesinnung, und wenn diese in der Eidgenossenschaft recht lebendig bleibt, so werden sich die richtigen neuen Formen schon finden lassen, in welchen sich Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Schweiz ohne Gefährde zu stetig erneutem Bunde die Hände bieten können.

Digitized by Google

Verlag von Orell, Füßli & Co. in Zürich.

Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Von Dr. J. Rüttimann, Professor. I. Band 476 Seiten 8. 1867. Preis 8 Frkn.

In wissenschaftlicher sowol als in praktischer Hinsicht bietet dieses Werk ein ungewöhnliches Interesse, und dürfte — abgesehen von seiner prinzipiellen und publizistischen Bedeutung — besonders angehenden Politikern angelegentlich zum Studium zu empfehlen sein. („Europa.")

..... Damit legen wir dieses höchst interessante Buch aus der Hand und können nur wünschen, daß es recht viele Leser finden möge. Vergleicht man unsere vielköpfige Bureaukratie mit jenem einfachen Organismus der Beamtungen, so muß man diesen bewundern; mit sehr geringen Mitteln leistet er Enormes. (Allgem. Augsburger-Zeitung.)

Die Neugestaltung von Deutschland und die Schweiz. (Von J. C. Bluntschli.) 64 Seiten 8. 1866. Preis Fr. 1. 50.

Zur Bundesrevision. (Von Dr. J. Dubs.) 74 Seiten 8. 1866. Preis 1 Fr.

Die Savoyerfrage rechtlich und politisch beleuchtet von Dr. J. Dubs. Preis 10 Rpn.

Beiträge zur Kenntniß der bürgerlichen Rechtspflege in Frankreich von Dr. Eugen Escher. gr. 8. Preis Fr. 3. 60.

Die Jury in Frankreich und England. Ein Beitrag zur Reform der zürcherischen Strafrechtspflege von Dr. Al. von Orelli. 1852. Preis 1 Fr.

Studien über den gerichtlichen Eid von Dr. Al. von Orelli. 1858. Preis Fr. 1. 50.

Leitfaden für Geschworne, enthaltend eine populäre und durch praktische Beispiele erläuterte Anleitung, die Pflichten eines Geschwornen gehörig zu erfüllen. Mit Erklärung der nothwendigsten Rechtsbegriffe und Kunstausdrücke und allgemeinen Regeln über den Beweis. Von J. H. Hotz. Fr. 2. 25.

Digitized by Google

Verlag von Orell, Füßli & Co. in Zürich.

Biographien zur Culturgeschichte der Schweiz, von Dr. Rud. Wolf. 4 Bände. Mit den Bildnissen Conrad Geßner's, Albr. v. Haller's, Dan. Bernoulli's und Hor. Ben. de Sauſſure. 32 Frkn.

Hans Conrad Escher von der Linth, Charakterbild eines Republikaners von J. J. Hottinger. 415 S. Mit dem lith. Bildniß Eschers und 2 Karten. gr. 8. Um diese einzige Biographie den Volks- und Jugendbibliotheken und jedem Gebildeten zugänglich zu machen, haben wir uns entschlossen, den Preis dieses Buches von 9 **auf 6 Fr.** herabzusetzen.

Salomon Landolt. Ein Charakterbild nach dem Leben ausgemalt von David Heß. Nebst Bildniß. Fr. 4. 35.

Der Schweizerische Jura, seine Gesteine, seine Bergketten, Thäler und Gewässer, Klima und Vegetation, von J. Siegfried. Mit 9 in den Text eingedruckten Profilen und 2 Tafeln.

Auch unter dem Titel:

Die Schweiz, geologisch, geographisch und physikalisch geschildert von J. Siegfried. Erster Band. Fr. 4. 35.

Die Seitenthäler des Wallis und der Monte Rosa, topographisch geschildert von Melch. Ulrich, Professor. Fr. 1. 80.

Erdkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Ein Handbuch für Einheimische und Fremde. Von Gerold Meyer von Knonau. Zweite ganz umgearbeitete, stark vermehrte Auflage. 2 Bände. Fr. 7. 20.

Geologische Skizze der Umgebungen Badens im Ct. Aargau. Mit 4 Erklärungstafeln und einer Karte der Umgebungen von Baden. Von A. Mousson. Fr. 4. 35.

Wanderungen in der Gletscherwelt, von G. H. Mit lithographirten Gebirgsansichten. Cart. Fr. 3.

Wanderungen durch die Rhätischen Alpen. Ein Beitrag zur Charakteristik des schweizerischen Hochlandes und seiner Bewohner. Mit Straßenrissen, Reiseregeln und Notizen. Zwei Bände. Fr. 10. 30.

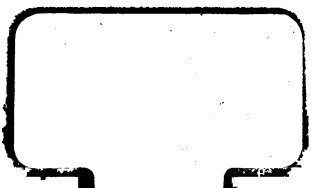
Ex. C. 17.
17/25/26

Digitized by Google

Digitized by Google

Druck von Fisch, Wild und Comp. in Brugg.

Digitized by Google



Digitized by Google

Digitized by Google